

Cahiers du LARJE / Working papers / n° 2012-1

Nickel et solidarité intergénérationnelle

Auteurs : Gaël Lagadec et Olivier Sudrie (partie 1) et Mathias Chauchat (partie 2)

Résumé : Le développement durable est maintenant utilisé dans des dimensions multiples, au point de sembler parfois un passage obligé pour de très nombreux travaux académiques d'horizons divers. Mais en Nouvelle-Calédonie, ce concept prend une acuité, pour ne pas dire une urgence, toute particulière. Alors que l'activité minière détruit le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie, comment assurer une préservation des revenus présents au profit de générations futures ? Deux conditions sont pour cela nécessaires : capter (et capitaliser) une partie de la rente nickel qui quitte actuellement la Nouvelle-Calédonie et disposer d'outils fiscaux permettant cette captation, alors que la Nouvelle-Calédonie est contrainte depuis 2000 par un pacte de stabilité fiscale figeant la fiscalité (et les exemptions) applicables aux firmes métallurgiques et minières. Ces deux conditions sont traitées dans deux parties successives. La première partie fait le constat de la dilapidation de la rente nickel du point de vue de la collectivité (en incorporant les contraintes politiques partiellement explicatives de cette situation) et offre des pistes de financiarisation de la rente nickel pour la transformer en rente perpétuelle. La seconde partie, plus juridique, analyse les modalités de remise en cause du pacte de stabilité fiscale et montre que, contrairement à une croyance répandue, cela est possible selon différents fondements juridiques robustes.

Mots clés : Nouvelle-Calédonie, développement durable, nickel, fiscalité, fonds pour les générations futures

JEL : O13, O56, Q58, R11

Abstract: Sustainable development is currently used in various dimensions, to the point that it may seem a necessary step for numerous academic works from diverse horizons. In New Caledonia this concept takes a very special importance, not to say an urgency. While mining activity destroys the natural capital of New Caledonia, how to ensure the conservation of the current revenue for the benefit of future generations? It takes two conditions: to seize (and capitalize) the nickel rent which currently leaves New Caledonia and to possess the taxing devices which allow to get this hold, when New Caledonia has been under the constraint of a tax-freezing pact of fiscal stability for the metal and mining companies since 2000. These conditions are presented in two successive parts. The first part observes the dilapidation of the nickel rent from the community's point of view (by integrating the political constraints which partly explain the situation) and suggests ways to make the nickel rent financial in order to turn it into a perpetual rent. The second part, more judicially-oriented, analyses the ways the fiscal pact might be questioned and shows that, contrary to what most people believe, this is possible based on robust judicial ground.

Key words: New Caledonia, sustainable development, nickel, finance, fund for future generations

JEL: O13, O56, Q58, R11

Première partie.....page 5

Du court au long terme : un scénario « norvégien » pour pérenniser
la rente nickel en Nouvelle-Calédonie ?

Gaël Lagadec (LARJE, Université de la Nouvelle-Calédonie)
& Olivier Sudrie (CEMOTEV, Université de Versailles-St-Quentin)

Seconde partie.....page 27

Recréer une fiscalité minière

Mathias Chauchat (LARJE, Université de la Nouvelle-Calédonie)

Des versions antérieures des deux parties de ce numéro des Cahiers du Larje ont fait l'objet de présentations à la Conférence internationale « Exploitation et politique minières dans le Pacifique – Histoire, enjeux et perspectives » à Nouméa, du 22 au 25 novembre 2011

Première partie

Du court au long terme : un scénario « norvégien » pour pérenniser la rente nickel en Nouvelle-Calédonie ?

Gaël Lagadec (LARJE, Université de la Nouvelle-Calédonie)
& Olivier Sudrie (CEMOTEV, Université de Versailles-St-Quentin)

Introduction

L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie, préexistante depuis 1900, a été consacrée par l'article 9 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, selon lequel « le Territoire est compétent dans les matières suivantes : 1° les impôts, droits et taxes perçus dans le territoire ». Elle a été réaffirmée par l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie selon lequel « la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création et affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts et taxes provinciaux ou communaux (...) ». Le 11° de ce même article 22 prévoit également que la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de réglementation minière relative au nickel, au chrome et au cobalt.

Grâce à l'autonomie fiscale dont elle disposait, la Nouvelle-Calédonie a déjà pu dans le passé appliquer une fiscalité minière différente de celle de la Métropole (ainsi, il y a longtemps eu en Nouvelle-Calédonie une taxe à l'exportation qui n'existait pas en Métropole). Le nouveau code minier calédonien prévoit, depuis 2009, des dispositions originales, notamment sur la capacité du Pays à valoriser sa ressource.

Dans ce travail, la valorisation de la ressource est explicitement vue dans une perspective de développement durable : alors que l'activité minière détruit le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie, comment assurer une préservation des revenus présents au profit de générations futures ?

La première section de la partie 1 insiste sur la volatilité de la fiscalité minière et sur ses conséquences négatives pour les collectivités, notamment du fait des cycles politiques, dont il est montré à partir de la théorie des choix publics comment ils obèrent les capacités de développement de long terme.

La seconde section étudie les possibilités de retraitement de la rente nickel en distinguant ce qui se fait actuellement en Nouvelle-Calédonie ainsi que les projets récurrents et, enfin, à partir d'une analyse des besoins futurs de la Nouvelle-Calédonie, en présentant les modalités de financiarisation de la rente sur le modèle pratiqué par la Norvège pour sa rente pétrolière.

1. La volatilité de la fiscalité minière

1.1. Constat

1.1.1. Les grands principes du budget calédonien

La Nouvelle-Calédonie, en tant que collectivité territoriale, ne conserve qu'environ le quart des impôts et taxes qu'elle lève et encaisse. En d'autres termes, pour 1 € de financement supplémentaire requis par cette collectivité, l'application directe des textes amène souvent à augmenter de 4 € l'impôt versé par le contribuable¹, 3 € devant être redistribués à des collectivités tierces (provinces, communes), aux établissements publics ou à certains services publics. Cela signifie aussi qu'une baisse (ou une hausse) des recettes fiscales propres de la Nouvelle-Calédonie entraîne un effet en chaîne sur les recettes des autres collectivités.

Voir en annexe n° 2 le budget de répartition 2010 de la Nouvelle-Calédonie.

1.1.2. Le rendement de l'IS 35

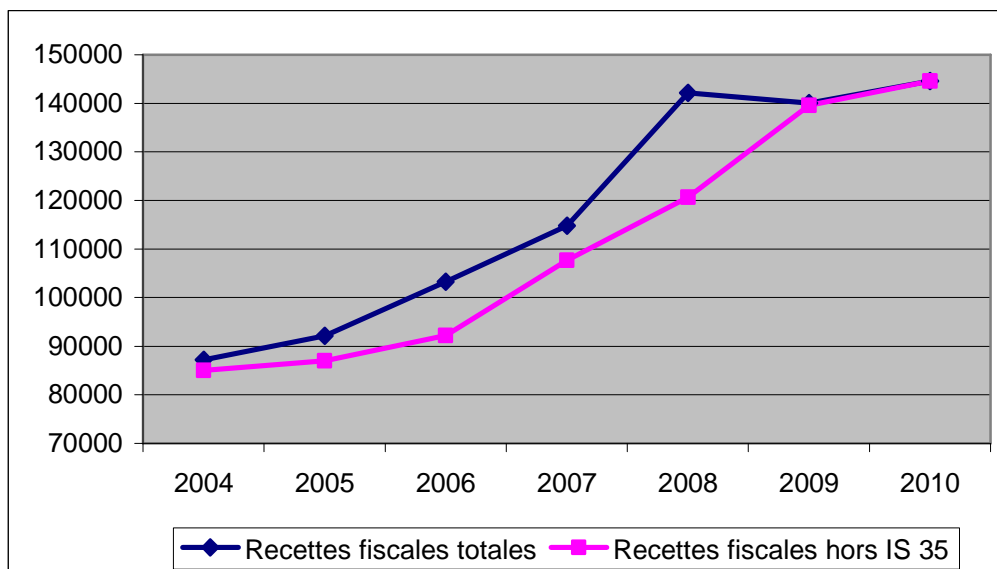
La fiscalité minière repose quasi-exclusivement² sur les profits des entreprises du secteur, à travers un impôt sur les bénéfices au taux de 35 % (d'où son nom d'« IS 35 », par opposition à l'« IS 30 », qui s'applique à toutes les autres entreprises). Il n'existe en particulier aucune fiscalité sur l'extraction, ce qui, en pratique, fait du minerai une ressource gratuite pour les firmes qui l'exploitent. La fiscalité reposant sur l'IS, la recette est nulle quand les cours sont bas et que les entreprises ne font pas de bénéfice. Au contraire, lorsque les cours sont élevés, les profits des entreprises minières peuvent être colossaux, et la recette fiscale peut alors être très élevée.

Ainsi, à titre d'illustration, le rendement de l'impôt sur les sociétés minières et activités métallurgiques a été multiplié par 47 entre 2002 et 2007, passant de 0,5 à 23,5 milliards de francs CFP (CTC, 2008, p. 9). Le graphique n° 1 montre la volatilité du rendement de la fiscalité nickel.

¹ Ces 26 % ne sont cependant pas une règle intangible, car on peut librement affecter certains impôts à des établissements ou services publics. Par exemple, le besoin de financement découlant de la création du minimum vieillesse ne va entraîner une augmentation d'impôt qu'à hauteur, exactement du financement nécessaire, et non pas 4 fois plus, grâce au fait que cette augmentation d'impôt sera affectée à l'ASS, chargée du financement de ce dispositif.

² Selon le schéma de mise en valeur des ressources minières de la NC, « Aujourd'hui, les principales retombées fiscales du secteur de la mine et de la métallurgie sont perçues au travers de l'impôt sur les sociétés et les activités métallurgiques ou minières. Pour tenir compte des autres avantages dont elles bénéficient déjà par ailleurs, notamment en matière douanière, le taux de l'impôt sur les sociétés réclamé à ces entreprises est de 35 %, contre seulement 30 % pour les autres sociétés. En outre, plusieurs taxes et redevances ont été instituées, visant spécifiquement l'activité minière et métallurgique : (i) la taxe pour déprédation de voirie, liée au roulage sur des routes classées, (ii) les droits sur les demandes d'autorisations personnelles minières et de titres miniers, (iii) la redevance ordinaire, sur les titres miniers détenus au titre de l'allocation d'un périmètre, (iv) la redevance supplémentaire annuelle, sur les titres miniers non exploités » (GNC 2009, pp. 131-132).

Graphique n° 1 : Evolution des recettes de la fiscalité avec et sans IS 35



Source : Direction du budget et des affaires financières de la NC.

On constate que si en 2009 et 2010, les courbes des recettes fiscales avec et sans nickel se rejoignent ; les recettes du nickel ont au contraire été importantes après 2004 pour culminer en 2007, c'est-à-dire juste avant de disparaître brusquement (ce qui témoigne d'épisodes récents de volatilité extrême).

Le nickel apparaît ainsi comme une richesse relative pour la Nouvelle-Calédonie : son rendement fiscal est relativement faible et surtout très fluctuant et sa part dans le PIB et dans l'emploi total apparaît faible. Ce n'est qu'au niveau des exportations que le nickel est prépondérant, mais cet indicateur devrait être minoré des importations d'intrants nécessaires à l'activité et apparaît en outre avoir surtout une contrepartie en termes de profits, dont la Nouvelle-Calédonie bénéficie peu (Lagadec et Ris, 2011)³. Au total, le nickel génère un effet d'entraînement uniquement indirect sur le reste de l'économie : « L'impact mécanique de la hausse des cours du nickel sur le reste de l'économie est nul. Toutefois, son effet psychologique n'est pas négligeable ; l'histoire récente montre que les variations des cours du nickel ne sont pas sans influence sur les anticipations des agents ainsi que sur le cycle des affaires » (GNC, 2010).

³ Cette question (qui regroupe quatre idées : part dans le PIB, part dans l'emploi, relativisation des exportations, évasion des profits) est très vaste et mériterait une étude à part entière.

1.2. Effet de cliquet des recettes fiscales sur la dépense publique

1.2.1. Effet de cliquet et cycles politiques

L'assiette fiscale fluctue en fonction des cours mondiaux du nickel (cf. graphique n° 1). Cette volatilité pose un problème général pour les finances publiques puisque les dépenses augmentent régulièrement et que les dépenses de fonctionnement vérifient des effets de cliquet importants. Pour cette raison, la réforme fiscale en cours visera notamment à stabiliser l'assiette fiscale (c'est en tout cas l'objectif qui lui était régulièrement fixé dans le débat public local)⁴. Toutefois, la réforme risque d'être contrainte par le pacte de stabilité fiscale de la Nouvelle-Calédonie, qui tend à empêcher⁵ de modifier la fiscalité directe sur les sociétés minières (voir également partie 2). Toutefois, cet engagement de stabilité ne porte que sur les taxes, pas sur les redevances d'occupation du domaine public ou privé de la Nouvelle-Calédonie ou des collectivités, ni pour les redevances qui constituent la contrepartie de services rendus. C'est ainsi que la province Sud a, en 2008, fixé à un niveau élevé la redevance d'occupation du domaine maritime, pour l'implantation de l'émissaire de rejet des effluents de l'usine de Vale. Certains partis politiques ont également proposé la création d'une « redevance d'extraction minière » qui pourrait également participer à l'effort de solidarité intergénérationnelle. Cette proposition a été récemment reprise par Anne Duthilleul, missionnée par l'État et qui a livré en février 2012 son projet de rapport final sur l'avenir du nickel en Calédonie. (Voir partie 2 du travail pour les détails du pacte de stabilité fiscale.)

La volatilité de l'assiette se couple à un objectif de rendement. Ainsi, du fait de son autonomie institutionnelle croissante, la Nouvelle-Calédonie risque d'être confrontée à moyen et long terme à de nouveaux besoins. Les transferts de compétences en cours (enseignement secondaire, droit commercial, droit civil, sécurité civile), de même que les compétences déjà transférées (droit des assurances, réglementation économique, enseignement primaire et secondaire, droit du travail, etc.) sont en effet en principe compensés par l'Etat, mais d'une part cette compensation est dans certains secteurs notoirement insuffisante (sécurité civile) et d'autre part on peut craindre que les transferts de l'Etat diminuent à l'avenir, du fait de l'ampleur de sa dette. Il apparaît donc nécessaire d'augmenter, de façon pérenne, le rendement fiscal.

Le problème du cliquet peut se résumer à la question suivante : « que faire des bonnes surprises? ». Cette question se pose lorsque la conjoncture économique place les recettes fiscales au-delà des besoins immédiats.

Cette question est également indissociable des cycles politiques calédoniens, qui rythment, comme c'est aussi le cas ailleurs, la vie économique.

De façon générale dans la littérature sur le soutien politique, le parti au pouvoir utilise son monopole de l'offre des biens publics pour atteindre ses objectifs. Dans le cas calédonien, cette situation de monopole n'est limitée que par l'existence de partis d'opposition dans les provinces, et par le système collégial et de représentation proportionnel au gouvernement.

⁴ Ce n'est pas *stricto sensu* un objectif de la réforme fiscale : cf. article 2 de la délibération du 1er septembre 2011 (voir : <http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdwebe.nsf/joncentry?openpage&ap=2011&page=7013>)

⁵ On peut modifier la fiscalité, mais si cela aggrave les charges d'une société ayant un agrément fiscal (Koniambo Nickel SAS et Vale Nouvelle-Calédonie SAS), celle-ci sera fondée à demander un remboursement. C'est valable pour toute modification de la fiscalité, et pas seulement de la fiscalité minière. Ce cas se produira avec la TGA, qui va entraîner un remboursement à KNS et Vale d'une partie de la TGA qu'elles vont payer auprès de leurs fournisseurs.

La littérature de l'école des choix publics propose deux modèles concurrents basés sur l'existence de cycles politico-économiques : le cycle opportuniste (qu'on étudie *infra*) et le cycle partisan⁶. Au sein de chaque modèle existe un postulat concernant d'une part le comportement des électeurs et d'autre part celui des élus.

Le comportement des élus dans le cycle opportuniste

Dans le cycle opportuniste, la théorie des choix publics fait l'hypothèse que le comportement des élus est une réponse au comportement des électeurs. Or, le résultat des votes dépend essentiellement de la situation économique d'un pays au moment des élections. Il s'agit donc d'un vote rétrospectif. Plus précisément, les électeurs ont tendance à sanctionner le candidat sortant lorsque les performances de l'économie sont jugées défavorables. En revanche, le candidat sortant a plus de chances d'être reconduit si la conjoncture économique est jugée satisfaisante par les votants.

Le comportement des élus dépend de la réaction des électeurs à la situation économique. Ils vont donc tenter de manipuler les instruments de la politique économique de façon à accroître la probabilité de leur victoire aux prochaines élections. Le gouvernement est ainsi traditionnellement défini, dans l'approche des choix publics, par son comportement « chercheur de réélection » (Austen-Smith et Wright 1992, p. 230, par exemple).

Pourtant l'homme politique peut avoir des objectifs autres que conserver et exercer le pouvoir. Le premier d'entre eux est la formation et la mise en oeuvre de la politique gouvernementale. La prise en compte d'objectifs premiers et seconds peut être relue à l'aune de l'analyse de Breton (1981), selon laquelle l'objectif premier de l'homme politique est non pas la réélection mais la maximisation du pouvoir (Breton 1981, p. 360).

Ce pouvoir (P) est défini comme la différence entre la probabilité de réélection (π) et la probabilité seuil (π^*), c'est-à-dire la probabilité suffisante pour que le gouvernement gagne l'élection à venir (plus précisément, ce doit être la probabilité à partir de laquelle le gouvernement n'envisage même pas de perdre l'élection).

Le gouvernement doit donc maximiser $P = \pi - \pi^*$. P peut être augmenté (dans l'analyse de Breton) par la mise en oeuvre de politiques appréciées par des citoyens, et qui signalent cette préférence. P peut être diminué de deux manières : premièrement par des erreurs de politique gouvernementale, qui diminuent π ; et deuxièmement en mettant sciemment en oeuvre des politiques que les hommes politiques au pouvoir apprécient pour eux-mêmes, mais que les citoyens réprouvent (Breton 1981, p. 361).

L'auteur donne comme explication à la volonté gouvernementale de maximiser P , le fait que le pouvoir de négociation est une fonction croissante de P . On doit y ajouter l'idée que l'incertitude liée au futur est une bonne raison de maximiser le P présent : plus P est élevé, plus, toutes choses égales par ailleurs, il a de chance de l'être dans le futur.

Bien entendu, la valorisation des P futurs dépend de l'horizon du gouvernement. Si on accepte l'idée de Frey (1978, p. 206) selon laquelle l'horizon du gouvernement s'étend au-delà de la prochaine élection⁷, alors le gouvernement a d'autant plus intérêt à maximiser P à chaque période. La maximisation de P permet d'appréhender un objectif autre que le maintien au pouvoir. La maximisation de P sur une période permet à l'homme politique de viser son second objectif à la période suivante, à savoir : la politique exercée pour elle-même. Cette idée est aussi très proche de celle de Frey (1978, pp. 211-212), selon laquelle si le gouvernement possède un surplus de popularité, il est alors libre de poursuivre son idéologie.

⁶ Le cycle partisan signifie qu'une fois élu le gouvernant adoptera une politique quasi exclusivement tournée vers ses soutiens ou ce qu'il considère comme son électorat. Dans ce cadre, la manipulation de l'économie intervient après l'élection (avant dans le cycle opportuniste).

⁷ Cette hypothèse se retrouve d'ailleurs également chez Ward (1993, p. 230), puisque, si l'auteur estime que les hommes politiques ont souvent des horizons courts, il estime également que c'est la conscience, par ces hommes politiques, du caractère non infini de leurs carrières, qui restreint leur horizon. Or, la carrière d'un homme politique est supérieure à n'importe quel cycle électoral.

Le temps passé au pouvoir finit donc par conditionner l'exercice du pouvoir. Lagadec (1997) fait l'hypothèse que plus un homme politique est au pouvoir depuis longtemps et plus son horizon personnel est lointain (plus il englobe de cycles électoraux). Cela signifie que l'homme politique pense d'autant plus au futur qu'il a un passé important en tant que gouvernant. Cette hypothèse est à relier à l'observation de Gallego (1996, p. 634), selon laquelle, plus un gouvernant est au pouvoir depuis longtemps et plus il a de chance de le rester. Le dirigeant de l'opposition ayant un temps d'expérience au pouvoir nul, son horizon est minimal : jusqu'à la toute prochaine élection, mais pas au-delà.

On peut donc en déduire que plus un système politique est « éclaté », plus les alternances sont probables et plus l'horizon des hommes politiques est court. Plus cet horizon est court et plus les incitations à influencer l'économie de façon opportunistes sont fortes⁸.

Comment l'économie peut-elle être influencée à des fins politiques? La croissance économique (évaluée sous différentes formes) est une des principales variables de soutien politique. Voir sur ce point, notamment : Stigler (1973), qui, pratiquant des tests sur les élections au Congrès américain, identifie la variable déterminante de la réélection comme la variation du revenu par tête ; Frey (1978), qui testant des fonctions de popularité sur trois pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne) isole trois variables significatives de soutien politique : la variation de la croissance du revenu disponible, le chômage et le taux d'inflation ; Chappell Jr (1990), qui analysant conjointement les votes et les taux d'approbation pour les présidents américains, conclut que, tant les électeurs que les sondés évaluent la performance économique à travers l'inflation, le chômage (faiblement) et la croissance économique. Ainsi, plus la croissance s'améliorera et plus le gouvernant aura de chances d'être réélu. Or la politique budgétaire est le premier instrument de stimulation de la croissance (indépendance des banques centrales, neutralisant la politique monétaire comme outil de soutien politique⁹).

Dès lors que la vie politique est démocratique, rythmée par des élections, les politiciens au pouvoir sont donc tentés d'utiliser l'arme budgétaire à des fins électorales, c'est-à-dire essentiellement avant les élections. Voir sur la question de l'impact des cycles politiques Rogoff (1990) et pour un panorama des vérifications empiriques, voir Drazen (2000, chapitre 5, par exemple). On peut également noter que Shi et Svensson (2000) observent enfin que le cycle politico-économique est plus fort dans les pays en développement dans la mesure où la transparence y est plus faible et la manipulation plus facile.

⁸ Selon la célèbre définition de James Freeman Clarke (écrivain américain, 1810-1888) : « Un politicien pense à la prochaine élection. L'homme d'État, à la prochaine génération. » (Cité par Farvaque et Paty, 2009).

⁹ En effet, en cas d'indépendance de la banque centrale, une politique monétaire active et le contrôle de cette politique monétaire par des hommes politiques ne décrivent pas parfaitement la réalité du cycle politico-économique et du comportement des banques centrales. Drazen (2000) montre, au contraire, que les pays dans lesquels les cycles politico-économiques sont observés sont souvent ceux qui possèdent une banque centrale indépendante (Farvaque et Paty, 2009).

1.2.2. Les manifestations de l'effet de cliquet

La Nouvelle-Calédonie est très loin d'échapper à cette problématique. Et cela d'autant plus que l'éclatement du paysage politique (à la fois chez les indépendantistes et les non indépendantistes) et les alternances successives récentes créent un contexte propice à raccourcir l'horizon des hommes politiques, ce qui incite aux comportements propres aux cycles politico-économiques.

La conséquence est qu'en cas de bonne surprise (recettes fiscales en hausse), la tentation est d'utiliser cette manne supplémentaire pour stimuler l'économie à court terme, ce qui présente deux inconvénients :

- Absence de constitution d'excédents pour les années difficiles, pour lesquelles une politique contracyclique ne sera donc pas possible.
- Augmentation des dépenses de fonctionnement (soit directement, notamment avec le recrutement de fonctionnaires supplémentaires, soit indirectement par des dépenses d'équipement qui nécessiteront ensuite de nouvelles dépenses de fonctionnement).

La Nouvelle-Calédonie échappe d'autant moins à cette problématique que la volatilité des cours du nickel se traduit, quand les cours sont hauts, par de bonnes surprises fiscales, qui annoncent tout aussi simplement les futures désillusions.

La citation suivante illustre l'acuité de cette problématique.

« La Nouvelle-Calédonie [en tant que collectivité publique] connaît fin 2009 une situation très dégradée de ses équilibres de fonctionnement qui fait suite à un très net tassement de ses recettes fiscales après une année exceptionnelle en 2007 qui a pu laisser augurer de la constitution d'excédents durables. L'accroissement des dépenses (+12 % en moyenne annuelle depuis 2006) reste supérieur à l'évolution des recettes (+4 % en moyenne annuelle sur la même période). Cette évolution à double vitesse crée un effet ciseau qui conduit à partir de 2008 à des déficits puisque le résultat net de 2008 s'établit à -1 129 MF et s'amplifie en 2009 à -5 822 MF. Ce résultat a un impact direct sur la capacité d'autofinancement (CAF) de la Nouvelle-Calédonie (...) (la capacité d'autofinancement devient même négative sur 2009, passant de 1 357 MF en 2008 à -3 927 MF). » (GNC, 2010, p. 20)

Comme nous l'avons évoqué (point 1.1.1.), le budget de répartition de la Nouvelle-Calédonie fait « redescendre » les recettes au niveau des autres collectivités. En période faste, chacun profite de rentrées fiscales élevées ; dans les périodes plus difficiles, les problèmes (re)surgissent et ramènent notamment à des questions plus structurelles. Ces difficultés, du fait du budget de répartition, retombent donc également en « cascade » sur les autres collectivités. Le discours du Président de la province Sud du 25 mars 2010, bien que focalisé sur la clé de répartition, illustre clairement cette problématique¹⁰.

Les années fiscalement fastes se traduisent donc, presque toujours et partout, par des dépenses de fonctionnement supplémentaires, qui placent ensuite les collectivités dans une situation difficile lorsque les recettes diminuent. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, ne peut-on pas considérer que ce comportement maximise à long terme la probabilité d'apparition d'une forme de malédiction des ressources ? En effet, si on profite peu des meilleures années pour structurer l'économie, c'est-à-dire si la rente nickel est dilapidée à court terme, dans une perspective de croissance, mais pas de développement, que reste-t-il réellement au final ?

¹⁰ Frogier, 2010, Déclaration d'orientation des actions prioritaires de la province Sud du 25 mars.

Encadré n° 1 : la malédiction des ressources naturelles

La malédiction des ressources signifie que les pays riches en ressources se retrouvent « appauvris » par cette richesse. En 2001, Sachs et Warner ont mis en évidence que « presque sans exception, la croissance économique des pays dotés d'abondantes ressources naturelles a stagné depuis le début des années 70 », constituant ainsi ce qu'ils nomment donc la malédiction des ressources. Les richesses naturelles de ces pays profitent donc à d'autres acteurs et avant tout aux firmes qui exploitent la ressource. Dans le Pacifique, l'exemple typique de malédiction des ressources correspond à la Papouasie Nouvelle-Guinée puisque ce pays très riche en ressources variées (notamment minérales) est également notoirement « pillé » par les FMN et dispose d'un IDH extrêmement faible, ce qui en fait un cas emblématique de malédiction des ressources, correspondant à plusieurs des causalités exposées par Frankel (2010) pour expliquer ce phénomène.

Frankel recense ainsi les causes pour lesquelles les pays riches en ressources se développent moins rapidement que ceux dépourvus de ressources naturelles Parmi ces causes : les tendances de long terme dans les prix internationaux, la volatilité des prix internationaux des ressources, les guerres civiles, la faiblesse des institutions ou encore le syndrome néerlandais.

Sur la question précise des institutions, Cabrales et Hauk (2010) montrent que pour les pays aux institutions politiques défaillantes, le capital humain est négativement corrélé à la valeur de leurs ressources naturelles (et inversement quand les institutions nationales sont de qualité). Le modèle présenté est de type compétition électorale mais avec une originalité : les électeurs sont supposés avoir un contrôle sur les politiques non seulement par le vote mais aussi par leur capacité à déclencher une révolution. Pour les pays aux institutions fragiles, les auteurs expriment ainsi également les conditions théoriques sous lesquelles de nouvelles découvertes de ressources naturelles devraient déboucher sur des révolutions politiques.

Dans le cas calédonien, le pacte de stabilité fiscale lui-même peut être vu comme une autre manifestation de la malédiction des ressources.

Le code des impôts calédonien accorde aux entreprises qui investissent dans de nouvelles usines, c'est à dire essentiellement les firmes multinationales minières (FMN), les avantages suivants : exonération temporaire (i) d'IS 35, (ii) de la contribution des patentes, y compris les centimes additionnels, (iii) de la contribution foncière, y compris les centimes additionnels, (iv) de la taxe générale sur les services affectant les prestations de services concourant à la construction du complexe - y compris les services de restauration collective et l'entretien des installations d'hébergement des personnels et à l'exclusion de certaines prestations réalisées par des membres des professions juridiques, judiciaires, comptables ou d'audit, (v) des droits d'enregistrement, l'exonération portant sur les droits de mutation liés à l'acquisition d'éléments de l'actif d'exploitation et (vi) de la taxe hypothécaire liée aux opérations concourant à l'acquisition de biens immobiliers d'exploitation. Avant cette période d'exploitation, c'est à dire pendant la phase de construction, les mêmes avantages fiscaux s'appliquent, auxquels s'ajoute une exonération générale des droits d'importation. De plus, aucun nouvel impôt, créé postérieurement à leur agrément fiscal, ne peut être opposé aux entreprises agréées, sur l'ensemble de la durée d'application de l'agrément (d'où le nom de « pacte de stabilité fiscale », alors qu'il s'agit en fait d'une exonération quasi-totale d'impôts).

Les avantages sont accordés pour une période maximale de quinze ans à compter de la date d'ouverture du premier exercice de mise en production commerciale (et dès lors que la production atteint 80% du nominal), majorée d'une durée de cinq ans pendant laquelle les avantages fiscaux sont réduits de moitié (si les projets d'investissements utilisent un procédé technologique permettant la mise en œuvre de minerais non encore traités en Nouvelle-Calédonie - cas de l'usine dite « du Sud », construite à Goro par Vale, qui valorisera des latérites alors que la seule usine actuellement en service en Nouvelle-Calédonie ne traite que des sapolites - ou s'ils sont implantés dans des zones géographiques dépourvues des infrastructures nécessaires à leur réalisation ou hors bassin d'emplois - cas de l'usine dite « du Nord », construite à Voh par Xstrata).

Ces exonérations ont été octroyées pour faire venir des industriels en Nouvelle-Calédonie, à un moment où les cours étaient très bas : les projections économiques de l'époque tablaient sur des cours de l'ordre de 7 dollars la livre de nickel (à titre de comparaison : le cours moyen était, sur la période 2010 - 2011, de 9,5 USD/lb). Mais ces exonérations peuvent aussi devenir une véritable aubaine pour les investisseurs, si les cours restent sensiblement plus élevés.

Certes, le code des impôts prévoit certaines dispositions mettant fin prématurément au dispositif incitatif, mais ces dispositions renvoient à un calcul de la rentabilité de l'investissement s'appuyant sur un taux d'actualisation à fixer par la décision d'agrément fiscal. En pratique, pour les deux usines en construction, ce taux a été fixé à un niveau si élevé que, même si les cours sont au double de ce qui était prévu initialement par les industriels, le dispositif se prolongera effectivement jusqu'au terme des 15 + 5 ans. De plus, le point de départ de ce délai est l'année où la production commercialisée atteint 80% de l'objectif : l'usine du Sud est ainsi quasi achevée depuis 2009, mais ne dépassera ce seuil, au mieux, qu'en 2012 soit 2013. Tant pour cette usine que pour l'usine du Nord, la Nouvelle-Calédonie est donc quasi-certaine de ne percevoir aucune fiscalité jusqu'en 2027 voire 2028.

C'est finalement une situation aberrante, sachant que la ressource a été attribuée gratuitement aux FMN et que les cours peuvent être favorables (c'est le cas depuis 2005) voire très favorables (2007).

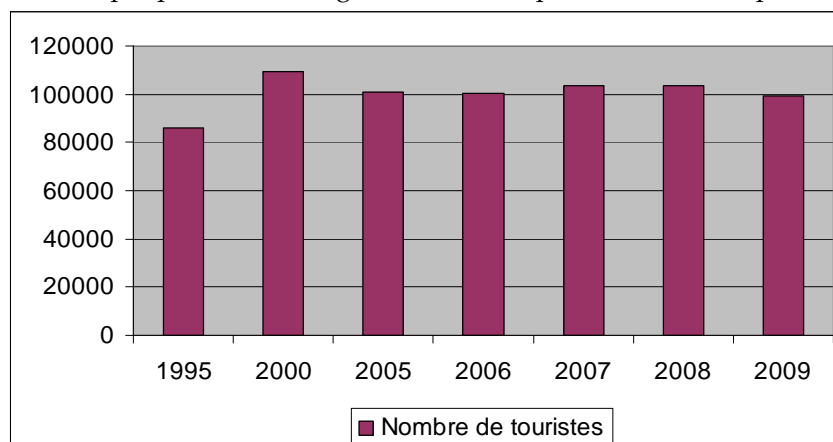
A contrario, pour une revue des meilleurs instruments de taxation des rentes minières, on peut se référer à Garnaut (2010). L'auteur étudie les instruments fiscaux applicables à une rente minière - au nombre de six - et leurs possibles combinaisons en fonction des objectifs de stabilité, de neutralité de la taxe et de maximisation du rendement fiscal - ce dernier critère ayant été totalement abandonné en Nouvelle-Calédonie au profit de l'objectif d'attractivité.

La richesse en ressources naturelles de la NC, loin d'être un bienfait sans contrepartie, fait que ce territoire vérifie non seulement une forte vulnérabilité (avec 95% des exportations de produits du nickel, on peut s'interroger sur le rapport de force entre les opérateurs et le gouvernement, fut-il considéré comme un décideur bienveillant), mais également une forte volatilité de ses recettes minières et qu'il présente des facteurs de risque de malédiction de ressources (alors que la ressource touristique stagne - cf. encadré n° 2).

Encadré n° 2 : la malédiction touristique

Le tourisme est l'autre grande richesse potentiel du territoire (on oppose souvent « l'or bleu » du tourisme à « l'or vert » du nickel). Toutefois, la fréquentation touristique ne se développe pas en Nouvelle-Calédonie (cf. graphique n° 2)

Graphique n° 2 : La stagnation de la fréquentation touristique



Source : ISEE.

A la stagnation constatée autour de cent mille visiteurs par an, s'ajoute le fait que le nombre d'arrivées touristiques au niveau mondial croît depuis des années à un rythme soutenu (de l'ordre de 4 % selon les régions). Cela signifie qu'en termes relatifs, la destination Nouvelle-Calédonie attire de moins en moins de visiteurs. On constate ainsi que de 2005 à 2009 (période pendant laquelle la fréquentation touristique en Nouvelle-Calédonie, a légèrement régressé), la fréquentation dans la région Asie-Pacifique est passée de 154 à 180 millions de touristes (+16,8 %). Le tourisme est donc un atout pour la Nouvelle-Calédonie... mais qui semble avoir vocation à ne pas dépasser le stade d'atout potentiel (Lagadec et Ris, 2011). Voir également annexe n° 1 (page 22) pour le potentiel touristique de la Nouvelle-Calédonie dans l'optique d'un épuisement de la rente nickel et d'une recherche d'alternative à la ressource minérale.

2. Le fonds pour les générations futures

Eu égard au cycle fiscal « bonnes surprises – désillusions », ne faut-il pas alors envisager d'« extraire » les recettes du nickel des comptes de la collectivité ? Cela signifierait qu'il faudrait neutraliser la variabilité des cours du nickel et donc des recettes de l'IS afférentes en affectant l'ensemble de ces ressources à un fonds pour les générations futures. Ainsi, en période de cours élevés on éviterait les effets de cliquet liés à l'augmentation des dépenses publiques (recrutement de fonctionnaires, etc.). Ce système ne pourrait *a priori* avoir de portée que pour l'IS 35 (cf. développements précédents).

2.1. L'existant et les propositions

2.1.1. Le problème des permis de recherche et concessions

Dès lors qu'une société obtient un permis de recherche, l'attribution d'une concession d'exploitation est de droit, dès lors que la présence d'une ressource exploitable a été démontrée. Le principe, c'est que les mineurs conduisent à leurs frais les travaux d'exploration et ont donc besoin de la garantie de pouvoir ensuite exploiter. Cette logique est héritée du code minier métropolitain. Elle est en vigueur en Nouvelle-Calédonie depuis plus de cent ans, et a été reconduite lors de l'adoption du code minier de la Nouvelle-Calédonie, celui-ci ayant suivi le modèle du code métropolitain.

Cette logique suppose l'existence d'un aléa, si bien qu'elle est bien moins pertinente pour les zones sur lesquelles on dispose déjà d'une information sur la richesse du sous-sol : par exemple, sur Prony, des forages avaient déjà été réalisés dans les années 50. Le seul « risque » que prend l'entreprise effectuant des recherches concerne le coût des forages. Ensuite, une fois la concession obtenue elle est très difficile à retirer même en cas de non exploitation, ce qui amène à un patrimoine minier en grande partie gelé¹¹. Outre le pacte de stabilité fiscale, c'est l'ensemble de la réglementation qui est donc favorable aux firmes minières et métallurgiques, sans que l'intérêt du pays ou de ses populations ait été véritablement mis en avant.

2.1.2. Redevance d'extraction, fonds de secours et fonds pour les générations futures

La quasi-totalité des pays miniers appliquent un système similaire aux redevances d'extraction, sous le nom de royalties. Sauf la France, et donc sauf la Nouvelle-Calédonie. Ce système est plus adapté lorsque le coût d'exploitation est faible par rapport au prix de vente. Le pourcentage de royalties appliqué par les pays pétroliers dépasse par exemple souvent 50%. Cette lacune du droit minier français est apparue publiquement avec la récente découverte de pétrole en Guyane.

¹¹ Voir schéma de mise en valeur des richesses minières (GNC, 2009, p. 54) : la SLN a un patrimoine de titres totalisant 1 400 km², soit environ 7,5% de la superficie totale de la Nouvelle-Calédonie.

En Nouvelle-Calédonie, les projets de redevance minière sont récurrents et sont le plus souvent reliés à la question de la création d'un fonds pour les générations futures. Il est ici important de noter que quelle que soit la forme qu'on lui envisage, un tel fonds pour les générations futures ne doit être confondu ni avec le fonds de concours pour le soutien conjoncturel du secteur minier, ni avec le « fonds nickel »¹².

Le premier est un fonds de concours créé par délibération n° 502 du 17 août 1994. Alimenté par 15 % de l'IS 35 versé par les sociétés minières, il avait pour objet de favoriser le maintien des emplois liés à la mine lorsque l'activité minière traverse une situation de crise (situation déclarée par arrêté du gouvernement). L'organisation et les modalités de fonctionnement du fonds avaient été définies par la délibération n° 161 du 29 décembre 1998 qui prévoyait deux axes d'aides pour les entreprises qui se trouveraient en difficulté : la prise en charge partielle des cotisations sociales patronales pour l'année 1999, et le financement partiel d'opérations de réhabilitation de certains sites miniers. En 2002, la délibération n° 290 avait étendu la possibilité de prise en charge des cotisations sociales au-delà de l'année 1999, et avait fixé des critères d'éligibilité des entreprises.

Le second est un établissement public administratif créé par délibération du 18 mars 2009, ayant un double objet : d'une part, comme le fonds conjoncturel, aider la profession à passer les périodes de retournement des cours ; d'autre part, financer la réhabilitation environnementale de zones dégradées par l'activité minière.

La délibération n° 49 du 30 décembre 2004 a plafonné le fonds de concours à 1,5 milliard de francs CFP. L'art. 3 de la délibération stipule ainsi : « Au B de l'article 2 de la délibération modifiée n° 161 du 29 décembre 1998 susvisée, les termes : "dans la limite de 250 millions de francs CFP par entreprise et par an." sont remplacés par les termes : "dans la limite d'un plafond de 1,5 milliard de francs pour le fonds." » En conséquence, le fonds ne sera plus réalimenté que lorsque du fait de son utilisation, il aura chuté en deçà de ce seuil. Cette décision de plafonnement est un cas d'école de décision ne préparant pas l'avenir. En effet, si on n'alimente pas le fonds pendant une période de croissance et de cours élevés, quand le fera-t-on ? Cette décision avait d'ailleurs fait l'objet d'après débat au congrès et de critiques récurrentes¹³. Il faut comprendre cette décision à la lumière des développements précédents sur les cycles politiques et l'horizon court des politiciens, d'autant plus court que les alternances politiques sont récentes (voir supra point 1.2.1.)¹⁴.

¹² Le schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie avait préconisé la mise en place d'un « Fonds Nickel », « en remplacement du Fonds Conjoncturel du Secteur Minier actuel ». Ce fonds devait remplir les fonctions suivantes : « (i) apporter une aide aux communes pour pallier les effets d'une éventuelle fermeture de centre minier ; (ii) soutenir les entreprises minières et leurs sous-traitants, notamment les rouleurs, dans les conjonctures de crise économique ; (iv) financer des programmes de réhabilitation des zones dégradées. » (GNC, 2009, p. 180). On comprend donc que ce fonds devait avoir une nature essentiellement contracyclique et non au profit des générations futures.

¹³ A l'occasion de la séance publique du congrès de la NC du 18 mars 2009, M. Bretegnier avait ainsi déclaré : « Les 250 millions plafonnés, à l'époque, c'était assez logique de les plafonner parce que, effectivement, les collectivités, dont la Nouvelle-Calédonie et les provinces, avaient des difficultés budgétaires et, donc, il fallait en quelque sorte partager le peu qu'il y avait de recettes nickel. Là, d'un seul coup, on s'est trouvé avec une masse incroyable de recettes en provenance du nickel et c'est là qu'il ne fallait pas plafonner bien sûr, au contraire, il fallait déplafonner. (...) La marge de manoeuvre on l'avait depuis 2004 jusqu'à 2009. C'est alors qu'on avait toutes les marges de manoeuvre possibles et c'est alors qu'on pouvait faire ce fonds et c'est à ce moment-là qu'on pouvait travailler pour les générations futures. Il n'était pas besoin de gaspiller l'argent, de le jeter par les fenêtres. »

¹⁴ On pourrait cependant nuancer ces critiques en considérant que si, certes, la décision de 2004 était « imprévoyante », elle avait aussi pour objet de financer des besoins immédiats, liés à des politiques sociales dont le pays avait besoin. On peut aussi considérer que la dépense immédiate, dans la politique du logement, la politique de formation ou la politique familiale, facilitera à moyen terme l'accès au travail pour les populations en difficultés. Enfin, si au moment de la crise en 2009, certains ont pu regretter, que le fonds nickel n'ait pas pu disposer de davantage de fonds, du fait du plafond de 1,5 milliard décidé en 2004, la suite des événements a montré que la profession a pu passer la période de crise sans que l'on épuise pour autant les fonds disponibles.

Le projet de créer un fonds pour les générations futures figurait dans la Déclaration de politique générale d'Harold Martin, Président du gouvernement calédonien en janvier 2008 : « Il est proposé de faire mieux et de prévoir que nos descendants puissent aussi profiter de notre richesse actuelle, en créant un fonds pour les générations futures. Cette idée n'est pas originale, les pays producteurs de pétrole ou de gaz l'ont mise en oeuvre. Ce fonds pourrait prendre la forme d'une fondation, puisque l'Etat s'est engagé, lors du dernier Comité des signataires à rendre applicable en Nouvelle-Calédonie la législation nécessaire.

Quelle que soit sa forme juridique, le fonds doit disposer de ressources pérennes qui pourraient être une taxe *ad valorem* sur l'exploitation du minerai, ou une affectation d'une partie de l'impôt sur les sociétés métallurgiques, ou toute autre participation obligatoire ou volontaire. Ce fonds pourrait reprendre les actions du fonds conjoncturel minier, mais il doit essentiellement mener des actions qui ont un impact à long terme, sur l'environnement, sur les équipements structurants durables, ou sur les réserves des organismes de protection sociale pour les droits sociaux à venir. L'objet de ce fonds est d'investir pour l'avenir. Le code minier traduira dans la loi les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. ».

Pour autant, le fonds pour les générations futures en est resté au stade de projet, puisque, bien qu'annoncé dans le schéma de mise en valeur des ressources minières, il n'a jamais été concrétisé.

Même si des pistes sont régulièrement évoquées (voir partie 2 du document), la difficulté réside dans l'outil d'abondement du fonds. En effet, la contrainte du pacte de stabilité fiscale empêche de nouveaux impôts sur les sociétés minières ; pour cette raison Harold Martin envisageait que l'IS 35 abonde directement le fonds.

C'est également pour cette raison que Philippe Gomès (réintroduisant le projet en tant que nouveau Président du gouvernement dans sa Déclaration de politique générale en août 2009) a pris le parti d'une redevance domaniale d'exploitation. Cet outil n'étant pas un impôt on pouvait considérer qu'il « échappait » au pacte de stabilité fiscale¹⁵. La déclaration de politique générale d'août 2009 exposait que le produit de cette redevance devait alimenter le Fonds nickel pour les générations futures : « La possibilité de création d'une redevance domaniale applicable à la tonne de minerai extraite, indexée sur le cours du Nickel, sera examinée. Le produit de cette redevance sera affecté au Fonds Nickel pour les générations futures, fonds qui sera également susceptible de recevoir, en période de forte croissance, les surplus budgétaires de la Nouvelle-Calédonie. En effet, de nombreux pays ont constitué, ces dernières décennies, des fonds souverains qui poursuivent des objectifs d'investissement à long terme et qui sont alimentés par des recettes tirées de l'exploitation des matières premières. La Nouvelle-Calédonie doit s'inspirer de ces exemples, notamment dans la perspective du retour au régime fiscal de droit commun pour les usines métallurgiques du Nord et du Sud. »

La Déclaration de politique générale d'août 2009 esquissait ainsi les contours d'un fonds pour les générations futures tel qu'il est pratiqué par la Norvège.

¹⁵ Il faut noter qu'une redevance superficielle est déjà instituée par le Code minier de Nouvelle-Calédonie de 2009 : « La redevance superficielle due par le titulaire d'une concession minière est égale au produit de la surface réelle de la concession minière, arrondie à l'hectare supérieur, par un tarif à l'hectare. » (Article R. 131-3 du Code minier).

2.2. Le modèle norvégien

2.2.1. Les défis à relever

La Nouvelle-Calédonie sera confrontée, au cours des décennies à venir, à deux problèmes financiers majeurs, liés à sa démographie et aux évolutions institutionnelles :

- Le premier, qui émergera dans une quinzaine d'années environ, concerne le financement de la protection sociale intergénérationnelle. Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale ira alors grandissant suite au vieillissement de la population et à la forte croissance de la charge des retraites : la population âgée de plus de 60 ans devrait être multipliée par 2,7 d'ici 2030, date à laquelle les seniors représenteront environ le quart de la population totale (contre 11% actuellement) ;
- Le second problème, qui pourrait advenir d'ici une quinzaine d'années également, concerne le financement par la Nouvelle-Calédonie de la charge nette des transferts de compétence en matière d'éducation secondaire. Selon les scénarios, la différence entre les dotations reçues de l'Etat et le coût de fonctionnement effectif du système éducatif serait compris en 7 et 16 milliards en 2030.

Sur quelle génération faire porter cette croissance attendue des charges aux deux extrémités de la pyramide des âges ?

La première option – certainement la plus évidente – conduirait à faire supporter la charge aux générations futures qui bénéficieront des prestations. Mais, cette option n'est pas sans risque. L'évolution de la pyramide des âges montre en effet que le taux de dépendance (c'est-à-dire le nombre de jeunes de moins de 20 ans et des seniors de plus de 60 ans, ramené au total des personnes en âge de travailler) va augmenter sensiblement passant de 1,1 aujourd'hui à 1,3 dans 20 ans. Autrement dit, les 16 000 actifs supplémentaires que comptera la Nouvelle-Calédonie d'ici à 2033 auront à leur charge 50 000 « dépendants » de plus (4 000 jeunes âgés de moins de 20 ans et près de 46 000 seniors de plus de 60 ans). Un supplément de charge, même « raisonnable » dans l'absolu, pourrait s'avérer alors beaucoup plus problématique à financer dans ce contexte (sauf à se résoudre à augmenter considérablement les prélèvements obligatoires sur les actifs, mais au risque alors de les voir fuir).

Ce risque peut être partiellement évité en instituant un mécanisme de financement intergénérationnel par capitalisation.

2.2.2. Un fonds souverain alimenté aussi par d'autres ressources que le nickel

La seconde option consiste à abonder un fonds *ad-hoc* de manière à ce que le produit des capitalisations successives finance les besoins futurs.

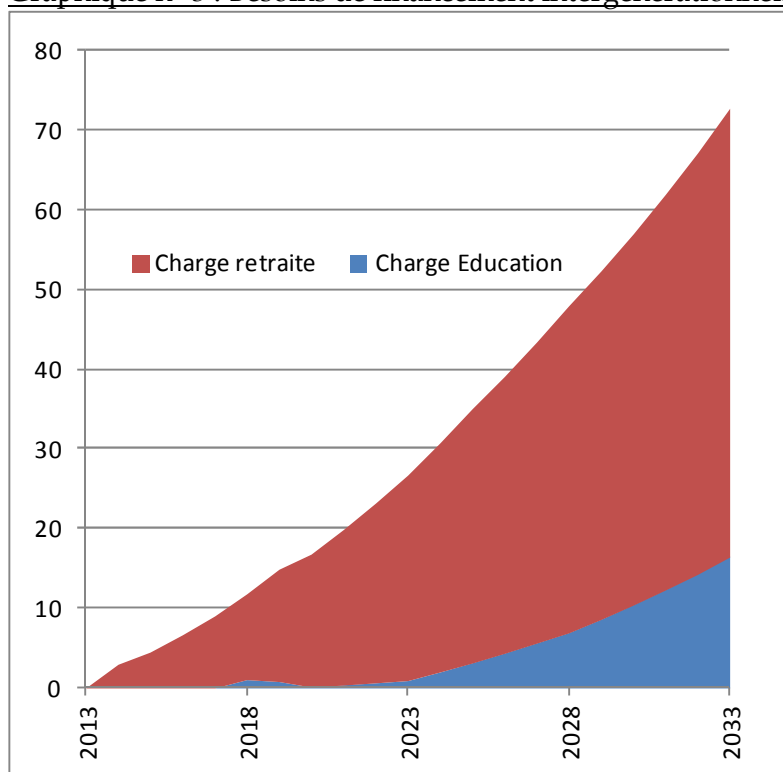
Ce fonds pourrait être abondé en prélevant, chaque année, une fraction du PIB (ou en lui affectant une partie des recettes fiscales avant répartition). Ces ressources seraient placées sur les marchés financiers à court terme (en diversifiant les risques) ; les intérêts nets des tirages seraient capitalisés. Les montants devant abonder ce fonds dépendent principalement des dépenses qu'il aurait à financer ainsi que du taux d'intérêt créditeur.

Ce fonds pourrait venir financer :

1. La charge nette supportée par la Nouvelle-Calédonie au titre des transferts de compétence dans l'éducation secondaire ;
2. Les déficits annuels des régimes de retraite induits par la croissance du nombre d'ayant-droits dans l'hypothèse d'une stabilité (au niveau actuel) tant des taux de prélèvements pour le financement du risque vieillesse que de l'âge de départ en retraite.

Dans ce cas, les besoins de financement auxquels devrait répondre ce fonds seraient de l'ordre d'une quinzaine de milliards de F. CFP en 2020, de 35 milliards en 2025 et d'une soixantaine de milliards en 2030 (voir graphique n°3).

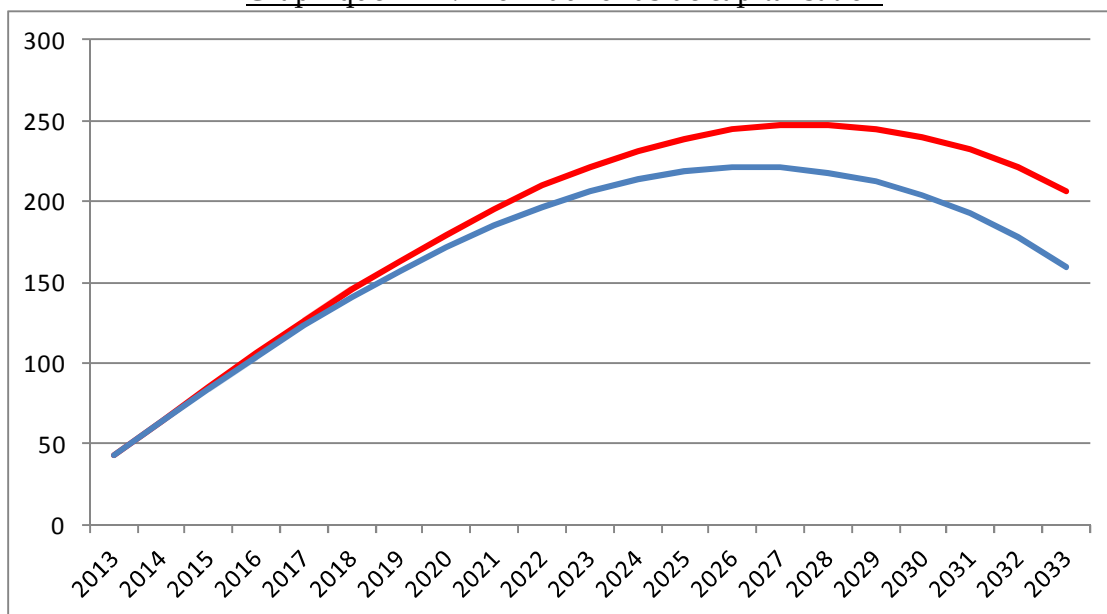
Graphique n° 3 : Besoins de financement intergénérationnels



Source : DME ; unité : milliards de F. CFP

Cette charge pourrait être supportée amplement par un prélèvement annuel équivalent à 2% du PIB placé sur les marchés au taux de 3% (ce qui représente un faible rendement comparé aux performances des fonds souverains gérés de manière dynamique comme ceux de Dubaï ou d'Abu Dhabi). Le profil du fonds est représenté sur le graphique n°4, courbe bleue. Le fonds devrait croître jusqu'en 2025 pour atteindre un maximum de 220 milliards de F. CFP (soit un peu moins de 30% du PIB actuel). Passé cette date, le financement des besoins – essentiellement des retraites – suppose une décapitalisation (tirage sur le capital). Le profil du fonds est sensible aux hypothèses concernant le taux d'intérêt. Un taux de rendement de 4% (courbe rouge) : (i) reculerait de 2 à 3 ans la date où le fonds atteindra son plafond ; (ii) augmenterait la valeur de ce plafond (250 milliards contre 220) et (iii) réduirait la décapitalisation.

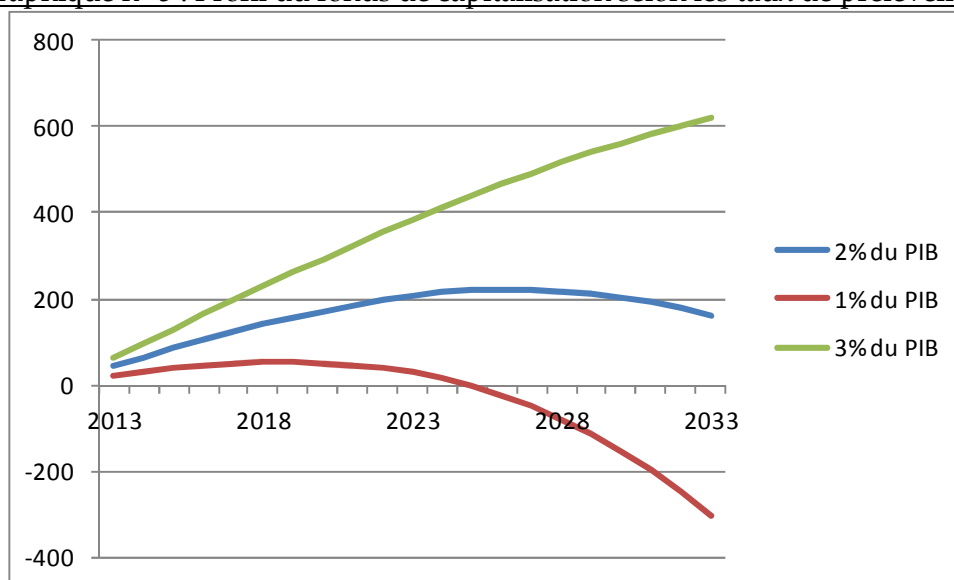
Graphique n° 4 : Profil du fonds de capitalisation



Sources : projections DME ; unité : milliards de F. CFP

Le taux de prélèvement de 2% du PIB apparaît comme un minimum pour financer les charges à venir (sans empêcher néanmoins une décapitalisation à partir de 2030). Un taux de 1% (courbe rouge sur le graphique n°5) s'avère en effet insuffisant et conduirait à fermer le fonds (capitalisation nulle) dès 2025. Inversement, un taux de prélèvement plus ambitieux de 3% (courbe verte) empêcherait la décapitalisation à l'horizon de la projection (le fonds pouvant éventuellement financer alors d'autres charges que celles retenues dans cet exercice).

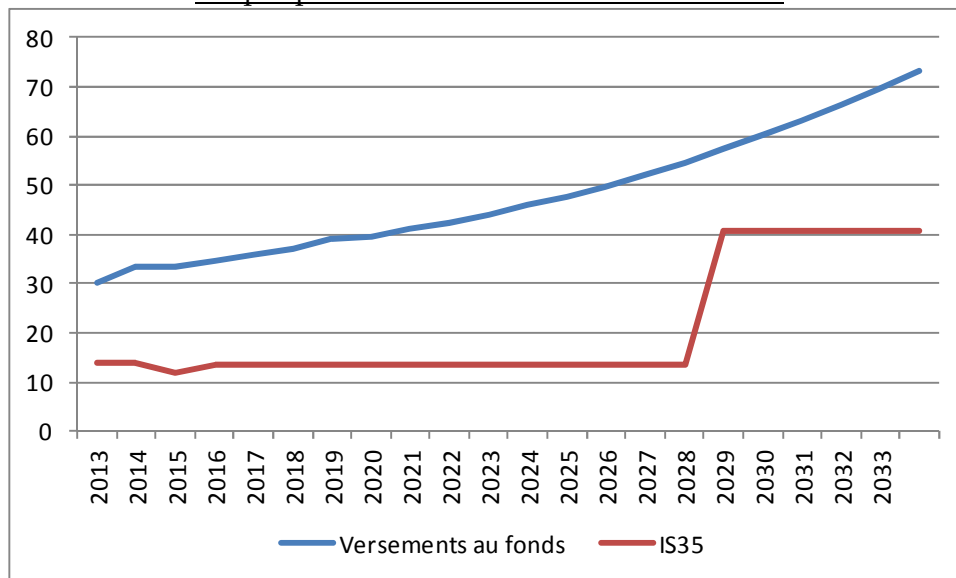
Graphique n° 5 : Profil du fonds de capitalisation selon les taux de prélèvement



Sources : projections DME ; unité : milliards de F. CFP

Les recettes de l'IS 35 pourraient être utilement mobilisées pour alimenter le fonds. Mais, elles demeureront toujours insuffisantes pour financer les charges à venir énumérées ci-dessus. Comme le montre le graphique n°6, les recettes fiscales sur le nickel peuvent être estimées à moins de 15 milliards par an jusqu'en 2017 (et dans une hypothèse favorable de maintien des cours à 8 USD/lb). Ces recettes représenteraient en moyenne le tiers du total des prélèvements annuels affectés au fonds. La fin du pacte fiscal (ici à dater de 2028) allégerait d'autant les prélèvements sur la valeur ajoutée hors nickel¹⁶ ; l'IS 35 contribuant à 50% environ au total des versements à l'horizon de la projection.

Graphique n° 6 : IS 35 et versements au fonds



Sources : projections DME ; unité : milliards de F. CFP

Conclusion

Le « fonds nickel pour les générations futures » est une sorte de serpent de mer de la vie politique calédonienne : souvent évoqué, jamais concrétisé. C'est pourtant le seul instrument qui s'inscrit résolument dans une optique de développement durable et de prévention du syndrome de la malédiction des ressources.

Plusieurs raisons expliquent cette carence, au demeurant notoire (le schéma de mise en valeur des richesses minières de la NC stigmatise ainsi « Un contexte économique extrêmement favorable mais non durable ne participant pas au développement des générations futures » – GNC, 2009, p. 131).

Le pacte de stabilité fiscale, reflet lui-même de la malédiction des ressources, de la puissance des firmes métallurgiques et minières et de leurs relais politiques, complique l'abondement d'un tel fonds. La problématique des cycles politiques, selon laquelle les gouvernants sont plus incités à dépenser les recettes publiques dans une optique immédiate plutôt qu'à préparer réellement l'avenir, est un autre point de blocage.

Beaucoup, y compris parmi les gouvernants, s'accordent cependant sur la banalité d'un tel mécanisme eu égard à ce que pratiquent de nombreux pays riches en ressources.

Les modalités d'abondements du fonds restent cependant ouvertes. Il semble toutefois de bonne gestion de prôner que l'IS 35 (ou d'autres impôts du nickel si le pacte de stabilité fiscale devait être assoupli) soit destiné à ce fonds.

¹⁶ L'idée étant, qu'à l'issue du pacte fiscal, les sociétés métallurgiques « devraient » payer de l'IS 35 et donc contribueront ainsi à alimenter le fonds. Ces recettes permettraient de réduire les prélèvements sur la VA des autres secteurs.

Bien que d'autres recettes fiscales aient, quoi qu'il en soit, vocation à alimenter le fonds (à défaut il ne pourrait être dimensionné à hauteur des besoins futurs à couvrir), lui destiner les revenus de l'IS 35 permettrait de « sortir » les revenus fiscaux du nickel des comptes publics et permettrait de neutraliser les effets négatifs de la volatilité des cours sur les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie et donc de ses collectivités (via le budget de répartition). Enfin, le mécanisme serait vertueux puisque les « bonnes surprises » (cours élevés) ne se traduiraient plus par des effets de cliquet négatifs sur les dépenses publiques des collectivités.

Bibliographie

- [1] Austen-Smith D., Wright J. R. 1992, "Competitive Lobbying for a Legislator's Vote", *Social Choice and Welfare*, 9, 229-257.
- [2] Breton A., 1981, "Representative Governments and the Formation of National and International Policies", *Revue Économique*, 2, Mars, 356-373.
- [3] Cabrales A., Hauk E., 2010, "The quality of political institutions and the curse of natural resources", *The Economic Journal*, à paraître.
- [4] Chappell Jr. H, W, 1990, "Economic Performance, Voting, and Political Support: A Unified Approach", *The Review of Economics and Statistics*, 313-320.
- [5] CTC (Chambre Territoriale des Comptes de la Nouvelle-Calédonie), 2008, *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie*, 13 novembre, 74 pages.
- [6] Drazen, A., 2000, "The political business cycle after 25 years", Working Paper.
- [7] Farvaque E., Paty S., 2007, *Économie de la Démocratie*, de Bock, 116 pages.
- [8] Frankel J., 2010, "The natural resource curse: a Survey", NBER Working Papers, No. 15 836.
- [9] Frey B. S., 1978, "Politico-Economic Models and Cycles", *Journal of Political Economy*, 9, 2, 203-220.
- [10] Frogier P., 2010, *Déclaration d'orientation des actions prioritaires de la province*, Assemblée de la Province Sud – Nouméa, Jeudi 25 mars 2010, 15 pages.
- [11] Gallego M. E., 1996, "Interest Groups, Government Turnover and Political Regimes : An Econometric Analysis", *Canadian Journal of Economics*, 24, Avril, 633-638.
- [12] Garnaut R., 2010, "Principles and practice of resource rent taxation", *The Australian Economic Review*, vol. 43, No. 4, December, 347-356.
- [13] Gay J-C., Saïssi O., 2010, Pourquoi rechercher des alternatives à la ressource minérale, in *La Nouvelle-Calédonie et le développement minier : Trajectoires passées, présentes et futures*, Projet de recherche déposé auprès du CNRT Nickel – Nouméa, section 5.3.2.3., 311 pages. [Projet non retenu par le CNRT]
- [14] GNC (Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie), 2009, *Le schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie*, mars, 203 pages.
- [15] GNC (Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie), 2010, *Rapport sur les orientations budgétaires 2011-2013*, août, 38 pages.
- [16] Gomès G., 2009, *Déclaration de politique générale devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie*, 31 août.
- [17] Lagadec G., 1997, *Des intégrations régionales au libre échange généralisé : les enseignements d'un nouveau modèle de protection endogène*, thèse de doctorat, Lille 1, 252 pages.
- [18] Lagadec G., Ris C., 2011, « La Nouvelle-Calédonie entre fragilités sociales et réformes économiques », *INFORMATIONS et Commentaires – Le développement en questions*, ISMEA, 2011, Mars, 14 pages.
- [19] Martin H., 2008, *Déclaration de politique générale devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie*, 4 janvier.
- [20] NC 2025, 2009, *Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie, Diagnostic et enjeux*, septembre.
- [21] Rogoff K., 1990, "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, 80, 21-36.

- [22] Shi, M., Svensson J., 2000, "Political business cycles in developed and developing countries", Working paper, The World Bank, February.
- [23] Stigler G., J., 1973, "General Economic Conditions and National Elections", *American Economic Association Papers and Proceedings*, 63, 2, 160-167.
- [24] Syndex, 2005, *Nouvelle-Calédonie Nickel 2010 : Une nouvelle aire industrielle*, Colloque international, USOENC, 7 et 8 juillet 2005, 189 pages.
- [25] Ward H., 1993, "Game Theory and the Politics of the Global Commons", *Journal of Conflict Resolution*, 37, 2, 203-235.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Pourquoi rechercher des alternatives à la ressource minérale (Gay et Saissi, 2010).

Faire reposer le développement d'un pays sur un secteur mono exportateur présente des difficultés assez intuitives : soumissions aux fluctuations des cours internationaux, sans possibilité de « lisser » les périodes de cours bas par d'autres ressources à l'activité non synchronisée, maximisation des effets d'un éventuel syndrome néerlandais...

En ce sens, développer une autre ressource est conforme au principe de précaution. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, il s'agirait de développer l'autre secteur pour lequel le territoire possède un avantage comparatif naturel, à savoir le tourisme.

Historiquement symbole de l'essor économique calédonien, le nickel pourrait bien vaciller de son piédestal sous l'influence de plusieurs facteurs qui vont connaître dans un avenir plus ou moins proche un essor important :

- *Des préoccupations en matière de santé publique* : A l'instar de nombreux composants chimiques, le nickel est toxique à hautes et très hautes doses, situation que l'on connaît à proximité des sites d'extraction ou de traitement du minerai¹⁷. Les conséquences sur les populations se traduisent par des dermo, cardio et pneumo pathologies. Des hypothèses de cancérogèneses, de pathologies pédiatriques, de décès prématurés des nourrissons sont également formulées sans, pour l'instant avoir été confirmées par des analyses épidémiologiques. Cependant, compte tenu des expériences, la formulation d'une hypothèse assimilant le nickel à l'amiante en termes de risques sur les populations n'est pas hérétique en soi. Dès lors, sous la pression de l'opinion publique, des instances de régulation, des mesures de protection peuvent être élaborées et restreindre l'industrie ou l'utilisation du nickel. Par exemple, telle peut être comprise la décision des autorités finlandaises visant à proscrire l'utilisation des pièces de 1, 2 et 5 centimes d'€ en raison de leur teneur en nickel.
- *Une évolution des technologies et matériaux utilisés dans l'univers industriel* : Dans le cas du nickel calédonien, on considère traditionnellement que l'importance des réserves dispense de la nécessité de rechercher d'autres ressources à moyen et long terme (comme c'est le cas pour, au moins, certains pays pétroliers). Pourtant, si les réserves de nickel en Nouvelle-Calédonie, sont immenses on ne peut négliger le risque que le nickel lui-même perde son attrait industriel.

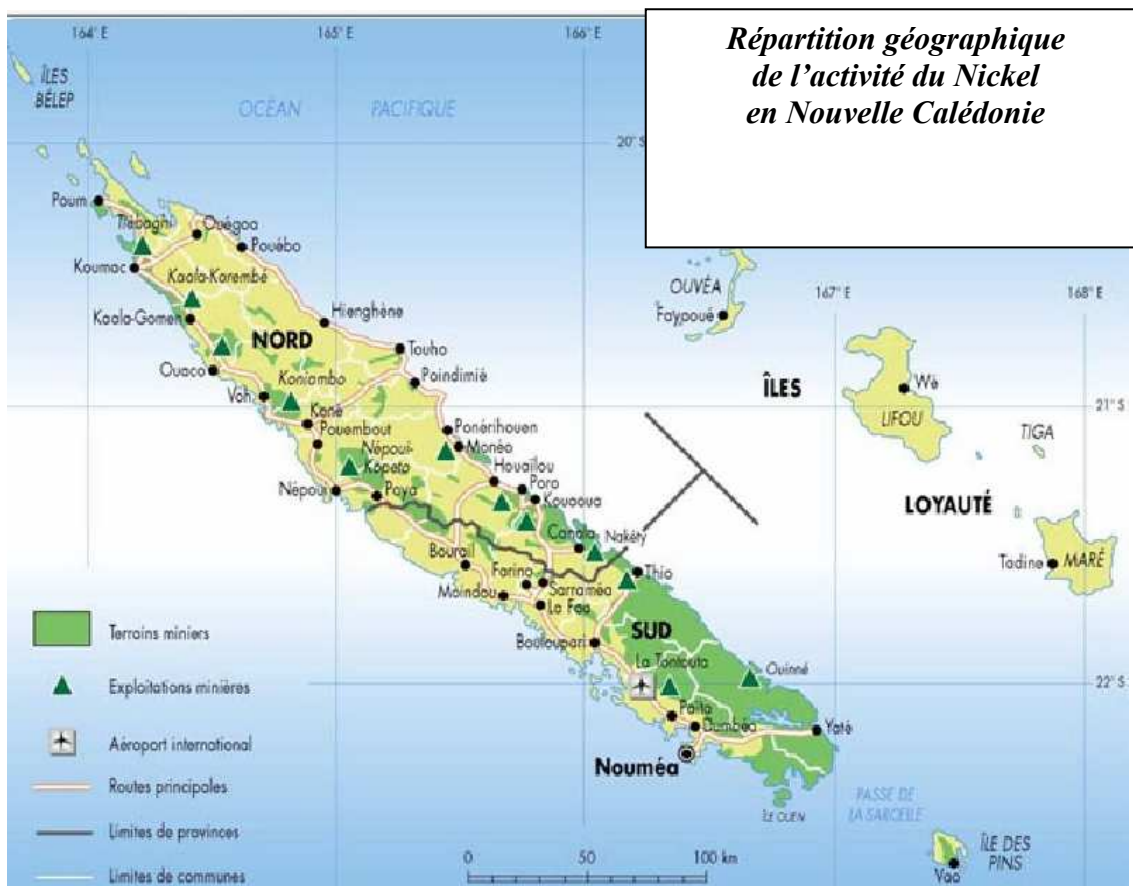
¹⁷ Cf Varii Auctores, *Les déchets toxiques en quantité dispersée (DTQD) et l'eau*, Bulletin de l'Union des Physiciens n° 808, Administration et Rédaction Editions, Paris, Novembre 1998.

Depuis des décennies, le nickel est ajouté à des métaux afin de rendre les alliages obtenus inoxydables. Cette particularité chimique est à l'origine du fort développement de l'activité minière. Les recherches, menées notamment dans le domaine des composites de carbone, tendent, peu à peu, à faire apparaître des substituts aux alliages à base de nickel dans la construction d'aéronefs, de navires voire d'automobiles. Ainsi le nouvel avion Boeing 787 Dreamliner est-il le premier aéronef entièrement réalisé en composites de carbone à l'exception des réacteurs. Les composites de carbone et les bio composites en voie de réalisation présentent plusieurs avantages par rapport au nickel : ils sont plus légers et plus résistants. De plus, leur obtention ne nécessite pas d'extraction minière. Actuellement, le seul inconvénient, qu'ils présentent, réside dans le coût économique d'obtention. Cependant, avec le développement technologique et la croissance des volumes fabriqués, une diminution du coût économique va être induite ce qui devrait fortement limiter l'opportunité des alliages à base de nickel.

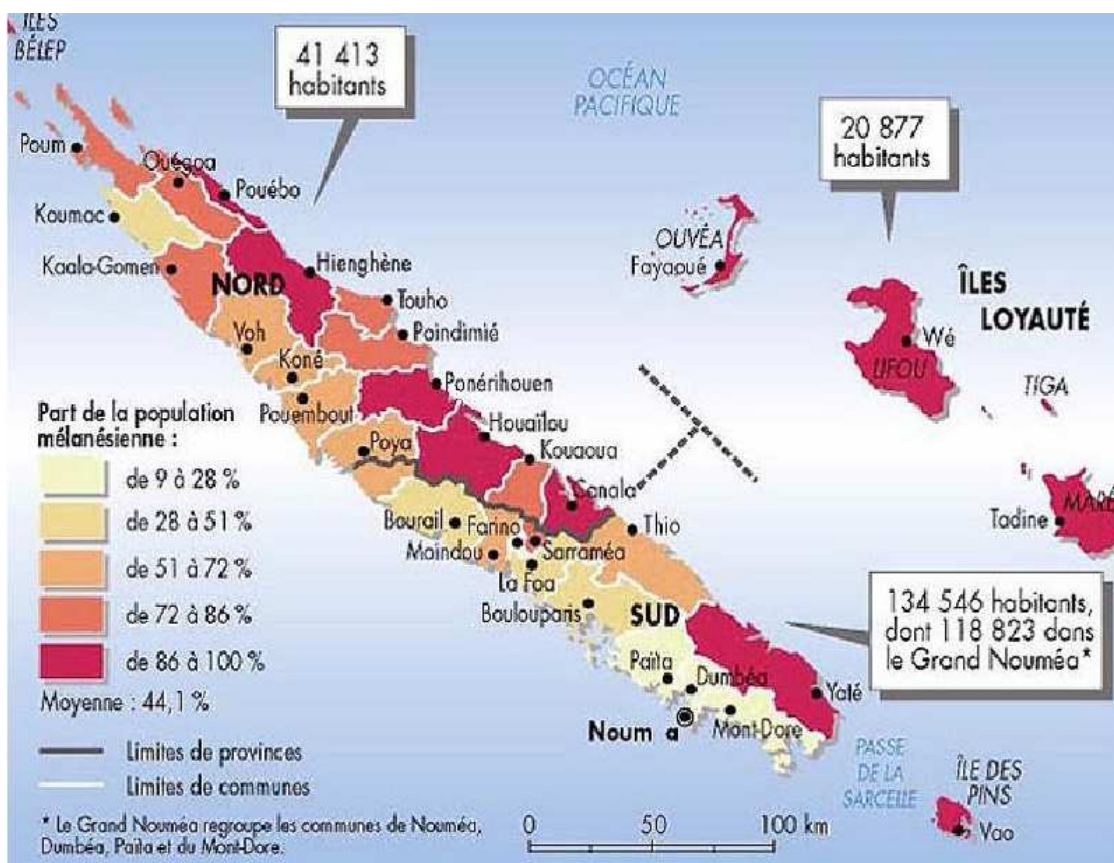
- *Une source de richesse qui se tarit* : L'activité minière, en Nouvelle-Calédonie, a pris son essor avec la présence d'un seul acteur : la Société Le Nickel (SLN). Avec l'orée des années 2000, deux nouveaux acteurs sont apparus (cf. partie 03.3) :
 - L'Usine du nord dénommée Koniambo Nickel SAS soutenue notamment par la SMSP ;
 - L'Usine du sud dénommée Vale Inco Goro Nickel.Voués à réaliser une production identique, le nickel, ces acteurs vont naturellement entrer en concurrence et engendrer une diminution du prix de ce minerai sur le marché mondial en raison d'une augmentation, à terme, de l'offre pour une demande vouée à décroître. De plus, à la faveur de la mise en place de stratégies financières, certains acteurs peuvent être enclins à commercialiser leur production à prix réduit, à des filiales situées à l'étranger, leur permettant de réaliser ainsi des profits qui échappent à la fiscalité locale, diminuant ainsi les ressources perçues par le gouvernement calédonien.
- *Un déséquilibre en termes d'aménagement du territoire calédonien* : L'activité du nickel est inégalement répartie (cf. carte suivante).

Cette disparité géographique induit une hétérogénéité des zones d'activités économiques, laissant des territoires pourtant habités quasiment inertes. Ainsi, à la lecture de la carte n° 1, on constate : une forte localisation de la population, particulièrement d'origine européenne, en province Sud et une localisation importante de population d'origine mélanésienne dans le Nord-Est et sur les îles Loyauté alors que l'activité économique y est très réduite.

Carte n°1 : La localisation des exploitations minières



Carte n°2 : La Répartition de la population calédonienne

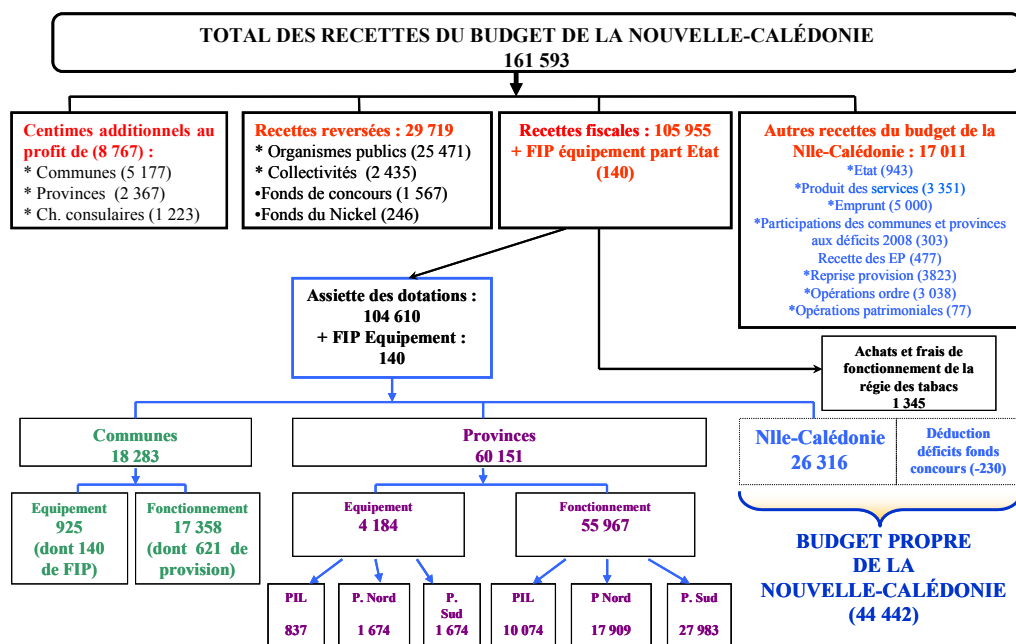


La très faible corrélation, dans le nord et sur les îles, entre la répartition de la population et l'activité économique est de nature à générer deux conséquences :

- Un exode des populations vers les centres économiques saturant potentiellement des infrastructures qui ne sont pas adaptées à leur accueil.
- Une absence d'activités de populations qui vont alors être dépendantes des aides publiques et/ou des viatiques dispensés par des travailleurs migrants.

Impact sur l'environnement, remise en cause technologique, déséquilibre économique, à défaut d'être remplacée, l'activité nickel doit tout au moins, être complétée. Eu égard, la localisation et la géographie de la Nouvelle Calédonie, les activités touristiques apparaissent comme un élément de réponse à la problématique posée.

Annexe n° 2 : La répartition du budget 2010 de la Nouvelle-Calédonie (millions CFP)



Source : Direction du Budget et des Affaires Financières de la NC.

Plan de la première partie

1. La volatilité de la fiscalité minière

1.1. Constat

1.1.1. Les grands principes du budget calédonien

1.1.2. Le rendement de l'IS 35

1.2. Effet de cliquet des recettes fiscales sur la dépense publique

1.2.1. Effet de cliquet et cycles politiques

1.2.2. Les manifestations de l'effet de cliquet

2. Le fonds pour les générations futures

2.1. L'existant et les propositions

2.1.1. Le problème des permis de recherche et concessions

2.1.2. Redevance d'extraction, fonds de secours et fonds pour les générations futures

2.2. Le modèle norvégien

2.2.1. Les défis à relever

2.2.2. Un fonds souverain alimenté aussi par d'autres ressources que le nickel

Seconde partie

Recréer une fiscalité minière

Mathias Chauchat* (LARJE, Université de la Nouvelle-Calédonie)

(*) Professeur des Universités, Agrégé de droit public
chauchat@univ-nc.nc - <http://larje.univ-nc.nc>

Introduction

La fiscalité minière est un problème récurrent pour la Nouvelle-Calédonie. Elle repose sur les profits des entreprises du secteur évoluant au rythme des cours mondiaux du nickel et sa volatilité crée une instabilité budgétaire permanente : en période de vaches grasses, on dépense ; en période de vaches maigres, on emprunte... D'où les tentations, passées et actuelles, de lisser les pics par l'impôt sur le revenu ou l'impôt indirect, aujourd'hui la TGA (la taxe générale sur les activités, encore connue sous son nom d'emprunt de TVA). Les recettes du nickel ont culminé en 2007, contribuant à plus de 35 % du total des recettes 2010, avant de disparaître brusquement (1,6 milliard en 2009, soit moins de 5 % du total, pour toucher zéro en 2010). Il est arrivé que la SLN paie autant d'IS¹⁸ à elle seule que l'ensemble des sociétés de Nouvelle-Calédonie !

Par ailleurs, dans le but d'inciter à l'industrialisation de la Nouvelle-Calédonie, les entreprises métallurgiques et minières ont obtenu du Congrès une véritable « zone franche¹⁹ ». Ces avantages leur ont été octroyés avec beaucoup de désinvolture à un moment où le cours du nickel était bas et pour des durées très longues. Aujourd'hui, la Nouvelle-Calédonie commence à en mesurer le coût bien réel. Il faudrait recréer une fiscalité nickel adaptée pour faire face aux besoins du pays. Le recours à l'emprunt pour payer les investissements nécessaires à l'accompagnement des projets, et à rembourser après la rente du nickel, est pourtant la solution la plus probable et aussi la plus absurde... Cette problématique a été abordée très précocement par l'Université²⁰.

Peut-on en sortir aujourd'hui, c'est-à-dire revenir à une fiscalité minière normale ?

En 2000 déjà, le rapport d'information de l'Assemblée nationale²¹ s'exprimait ainsi : « *L'instauration d'un nouveau régime fiscal ne peut être que prudente, car il ne faut ni décourager les investisseurs ni accorder un traitement préférentiel aux uns par rapport aux autres. Ainsi, la SLN bénéficie depuis 1954 d'une mesure de stabilisation fiscale pour 50 ans : les autres métallurgistes, dont Inco, recherchent une mesure analogue pour leurs projets. (...) Vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur une possibilité qui leur semble digne d'intérêt : afin de stabiliser les rentrées fiscales calédoniennes, **la taxation ne devrait dépendre directement ni de la production, ni des bénéfices réalisés, mais plutôt d'une base stable – au moins relativement – comme les gisements exploités. Les nouveaux projets pourraient être ainsi taxés dès leur réalisation, sans attendre qu'ils soient bénéficiaires** ».*

Cette attitude prudente n'ayant pas été retenue, il convient de s'interroger maintenant sur la réversibilité des promesses qui ont été consenties par le précédent Congrès. Il s'agit là d'une exigence démocratique. Imaginons un système politique, à la fois désinvolté et corrompu, qui accorde des exonérations injustifiées pour des durées déraisonnables. 15 à 20 ans, ce sont trois à quatre Congrès successifs qui seraient liés indéfectiblement par la décision d'un jour. Pourquoi empêcherait-on une nouvelle majorité politique de modifier l'état du droit ?

¹⁸ L'IS 35 de la seule SLN a atteint 19 678 MFCFP en 2007 contre environ 18 000 MFCFP pour l'IS 30 de droit commun.

¹⁹ Les bénéficiaires sont Vale Nouvelle-Calédonie et KNS Koniambo Nickel SAS. Cf annexe.

²⁰ Gaël Lagadec, Cécile Perret, Anne Pitoiset « Nickel et développement en Nouvelle-Calédonie », in « Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie », PUG 2002, p. 33 et suivantes.

²¹ Rapport d'information sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, n° 2447 du 31 mai 2000, Yves Tavernier et Gilles Carrez, p. 88.

Cette « zone franche » a pris la forme d'une loi du pays mise en œuvre par un agrément fiscal. On pourrait envisager de toucher à la fois à la loi du pays et à l'agrément fiscal. C'est la voie directe. On pourrait aussi contourner l'obstacle, c'est la voie indirecte. Le Congrès pourrait ainsi retrouver, malgré les assurances solennelles contenues dans le Code des impôts, une marge de manœuvre, s'il le voulait²².

1. La voie directe : utiliser la rétroactivité de la loi fiscale

Il faut nécessairement passer par le Congrès. La loi du pays doit modifier rétroactivement les conditions légales de l'agrément. On ne peut s'attaquer à l'agrément fiscal qu'en adoptant préalablement une loi du pays expressément rétroactive. L'un ne va pas sans l'autre.

1.1. La loi du pays peut être abrogée ou modifiée rétroactivement

Ce qu'a fait une loi, une autre peut le défaire. Si on se borne à défaire pour les autres et pour l'avenir, on se heurte à une difficulté. Seul un nouvel opérateur serait concerné par la fiscalité normale. Cela paraît peu envisageable en termes de loyauté de concurrence comme d'incitation à l'investissement. Le législateur local peut-il alors conférer à la loi une portée rétroactive s'imposant aux actuels bénéficiaires des agréments consentis ?

Les formes de la rétroactivité

La rétroactivité peut se présenter *crescendo* sous trois formes :

1. La rétroactivité économique qui est la modification pour l'avenir d'un dispositif sur la base duquel un contribuable s'est engagé dans la durée en anticipant sa pérennité ; il s'agit moins d'une rétroactivité au sens juridique que d'une atteinte au principe de sécurité juridique²³ ;
2. La rétroactivité liée au caractère rétrospectif de la loi de finances (« ou petite rétroactivité ») dont les dispositions s'appliquent aux impôts dus sur les opérations faites au cours de l'année écoulée ;
3. La rétroactivité juridique (« ou grande rétroactivité ») modifiant l'état de droit pour le passé. Les formes en sont variées. Une loi de validation destinée à surmonter les conséquences d'une décision de justice est une première forme. Comme elle est la plus utilisée, c'est sur elle que se concentrent nombre de décisions juridictionnelles. Ce peut être aussi une loi de nature interprétative cherchant à pallier le manque de clarté du dispositif initial ou à en corriger les défauts techniques. Ce peut être enfin une loi substituant un nouveau dispositif à celui qui était applicable à la date des opérations faites par le contribuable²⁴.

²² Quoi qu'il en soit, le retour dans la normalité fiscale n'annonce pas nécessairement le retour de l'impôt. Si les cours du nickel stagnent, les bénéfices seront minces et l'IS dû aussi. La rente minière n'est pas la panacée.

²³ Reconnu par le Conseil d'Etat, Ass. décision n° 288460 du 24 mars 2006, société KPMG. Le Conseil constitutionnel protège la sécurité juridique sans l'invoquer expressément au travers du contrôle « de la garantie légale des exigences constitutionnelles ». « La sécurité juridique ; le point de vue du juge constitutionnel », exposé fait par M. Olivier Dutheillet de Lamothe, membre du Conseil constitutionnel, le 20 septembre 2005 ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

²⁴ Etude par Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat, « Vers de nouveaux rapports entre l'administration fiscale et le contribuable : quelle sécurité juridique et quelle confiance ? » Droit fiscal n° 15, 10 Avril 2008, p. 253 et rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche », présenté par M. Olivier Fouquet, président de Section au Conseil d'Etat, juin 2008, p.14.

L'absence de principe de non-rétroactivité des lois fiscales

Aucun principe général de non-rétroactivité ne s'impose au législateur en matière fiscale. L'article 2 du Code civil dispose : « *La loi ne dispose que pour l'avenir : elle n'a point d'effet rétroactif* ». Ce n'est qu'un texte législatif, sans portée constitutionnelle. En droit administratif, la non-rétroactivité des actes administratifs constitue un principe général du droit, qui ne s'impose qu'au pouvoir réglementaire (Conseil d'Etat, Société du Journal « *l'Aurore* », 25 juin 1948). La seule limite à la rétroactivité fixée par la Constitution découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui interdit la rétroactivité des lois pénales d'application plus sévère.

Le Conseil constitutionnel a ainsi pu affirmer le principe général selon lequel « *sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives* » (décision n° 80-126 DC du 22 juillet 1980). Le principe d'annualité budgétaire²⁵ ne fait pas non plus obstacle à la rétroactivité fiscale. Ce motif ayant été invoqué par des sénateurs dans le cadre d'une saisine portant sur la loi de finances pour 1985, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une disposition fiscale ait un caractère rétroactif* », et que « *la circonstance qu'une telle disposition soit contenue dans une loi de finances ne saurait interdire une telle rétroactivité* » (décision n°84-184 DC du 29 décembre 1984).

Pour Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'État, « *les avocats ou conseils spécialisés en droit fiscal sont unanimes à dénoncer les conditions d'application dans le temps des lois fiscales françaises : aux yeux de leurs clients étrangers, la rétroactivité des lois fiscales donne à la France, cet « Etat de droit » des discours officiels, l'image d'une République bananière*²⁶». Eric Worth, alors ministre du budget, lui avait commandé un rapport le 30 octobre 2007 et remis en juin 2008²⁷ sur la sécurité juridique en matière fiscale. Déjà une toute autre époque. Aucune modification constitutionnelle n'aboutira.

Le Conseil constitutionnel est demeuré prudent face à la pérennité, souvent alléguée, des engagements fiscaux. Il a même précisé à l'occasion de textes législatifs ayant pour objet de limiter le champ d'application de réductions d'impôts consenties au titre des contrats d'assurance-vie, « *qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions nouvelles permettant dans certaines conditions de ne pas faire application des prescriptions qu'il avait antérieurement édictées, dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles*²⁸ ».

Faute alors d'aboutir sur la rétroactivité, les requérants ont alors rebondi sur la violation alléguée du principe de confiance légitime inspiré du droit communautaire, tant devant le Conseil constitutionnel²⁹ que devant le Conseil d'État³⁰. L'un comme l'autre n'ont pas donné encore à ce principe valeur de principe fondamental ou général du droit.

²⁵ Issu de l'article 47 de la Constitution, combiné avec les articles 2 et 4 de l'Ordonnance organique de 1959.

²⁶ Olivier Fouquet, « *La rétroactivité des lois fiscales* », La revue administrative, n° 278, avril 1994, p. 140.

²⁷ Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, présenté par M. Olivier Fouquet, juin 2008, précité.

²⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 « *Loi de finances pour 1996* ».

²⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997 « *Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier* ».

³⁰ Conseil d'État, décision n° 266900 du 8 juillet 2005 « *Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la recherche publique SGEN CFDT* ». Conseil d'État, Ass. décision n° 288460 du 24 mars 2006, société KPMG.

Les litiges ont suivi devant la Cour européenne des droits de l'homme, avec un relatif succès. La Cour est saisie généralement de la question d'une loi de validation et concomitamment de l'intervention d'un Etat au cours d'un procès. C'est pourquoi elle est sévère. Elle rappelle la nécessité d'un « *juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux des individus*³¹ ». Si elle réaffirme la prohibition de principe, fondée sur l'article 6 § 1 de la Convention³², de l'intervention du pouvoir législatif tendant à modifier de façon rétroactive un certain état de droit en vue d'influencer la solution judiciaire d'un litige, elle réserve, par exception, le cas où une telle intervention serait justifiée par « *d'impérieux motifs d'intérêt général* »³³ ; on retrouve ce fondement à l'article 1^{er} du protocole n° 1 additionnel à la Convention³⁴. Le Conseil d'Etat assure le contrôle de ce motif impérieux d'intérêt général par le biais du contrôle de conventionalité des lois³⁵.

On notera la formule précise et répétée du Conseil constitutionnel : « *il est loisible au législateur d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, dès lors qu'il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles* », ce qui est la référence du Conseil pour le contrôle de la sécurité juridique. Quelles sont alors ces garanties constitutionnelles³⁶ ?

Le contrôle constitutionnel de la rétroactivité fiscale

Depuis 1980, le Conseil constitutionnel a progressivement bâti une jurisprudence lui permettant de contrôler de plus en plus strictement l'usage de la rétroactivité en matière fiscale, en subordonnant la constitutionnalité des lois rétroactives à cinq conditions :

1. Dès 1980, le Conseil constitutionnel a précisé que la rétroactivité ne peut porter atteinte à l'autorité de la chose jugée (décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980). Ont force de chose jugée les décisions des juridictions suprêmes, ainsi que celles des autres juridictions, dès lors que le délai d'appel est écoulé et qu'aucun appel n'a été interjeté. En matière fiscale, cette règle constitue une importante limite à l'usage des lois de validation (décision n° 86-223 DC).
2. En 1982, le Conseil constitutionnel a précisé que l'interdiction de la rétroactivité des sanctions pénales plus sévères découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen s'étend à toute sanction revêtant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature autre que juridictionnelle (décision n° 82-155 DC). Il en résulte que le législateur ne peut prévoir de mesures rétroactives en matière de sanctions fiscales, à moins que celles-ci ne soient plus favorables aux contribuables que les sanctions primitives (décision n° 89-248 DC).
3. En 1988, le Conseil constitutionnel a estimé que l'interdiction de faire renaître une prescription légalement acquise est le corollaire du principe de non-rétroactivité des sanctions fiscales (décision n° 88-250 DC).

³¹ CEDH, n° 30345/05 du 23 juillet 2009, Joubert c/ France ; note Jacques Buisson, Gestion et Finances publiques, n° 10, octobre 2011, p. 720.

³² Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable sont consacrés par l'article 6.

³³ CEDH, Requêtes jointes nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96) du 28 octobre 1999, affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France, cons. 57.

³⁴ Article 1 du protocole additionnel n° 1 sur la protection de la propriété : « *Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes* ».

³⁵ Conseil d'Etat, Ass. n° 277975 du 27 mai 2005 à propos de la remise en cause, par la loi du 30 décembre 2004, du droit à toute femme fonctionnaire mère de trois enfants et justifiant de 15 années de services effectifs de prendre sa retraite avec jouissance immédiate de sa pension.

³⁶ On se reportera au rapport n° 1191 enregistré le 12 novembre 1998, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique (n° 1151) de M. Nicolas Sarkozy et plusieurs de ses collègues, modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, par M. Jean-Luc Warsmann, Député.

4. En 1991, le Conseil constitutionnel a précisé que des dispositions fiscales de nature rétroactive ne sauraient avoir sur le patrimoine des conséquences d'une ampleur telle qu'elles porteraient atteinte au droit de propriété garanti par la Constitution (décision n° 91-298 DC).
5. Dès 1986, le Conseil constitutionnel a exigé que le recours à la rétroactivité soit justifié par un motif d'intérêt général (décision n° 86-223 DC). En 1995, il a précisé que cet intérêt général ne pouvait se réduire à un simple intérêt financier (décision n°95-369 DC). En 1998, le Conseil constitutionnel s'est engagé plus franchement sur la voie d'un contrôle de proportionnalité des lois rétroactives, en ajoutant que l'intérêt général en cause doit être suffisant (décision n° 98-404 DC), ce qui rejoint les préoccupations de la Cour européenne des droits de l'homme³⁷.

Si l'évolution récente des jurisprudences combinées de la Cour européenne des droits de l'homme, du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat va indéniablement dans le sens d'un encadrement plus strict des lois rétroactives, elle laisse cependant une marge d'action assez importante au législateur. On peut ainsi assurer que la disposition de la loi du pays n° 2002-018 relative au régime de stabilisation fiscale qui dispose que « *les exonérations de tous droits, impôts et taxes ne peuvent être remises en cause pendant la durée d'application de cet agrément* » est contraire aux règles constitutionnelles, même si aucun déféré n'était alors intervenu.

Le champ du possible

Il n'y a pas besoin d'aller jusqu'au bout du champ du possible en matière de rétroactivité. Personne ne songe vraiment à recalculer et exiger l'impôt des années passées. Ce qui est intéressant pour la Nouvelle-Calédonie, est la rétroactivité économique. La loi doit simplement, en invoquant un intérêt général suffisant, modifier le régime des exonérations pour l'avenir en spécifiant que l'agrément fiscal doit être réexaminé au vu des dispositions nouvelles de la loi du pays. L'abrogation anticipée d'une exonération ou d'un régime fiscal favorable, lorsqu'elle n'entraîne pas de rappel de taxe, n'est pas juridiquement rétroactive. Pour autant, en modifiant les bases de calculs microéconomiques effectués dans le passé, elle produit pour l'entreprise des conséquences économiques analogues à celles d'une mesure juridiquement rétroactive, mais juridiquement, elle ne porte atteinte qu'au principe de sécurité juridique des contribuables.

Ainsi, le Congrès devrait être en mesure de modifier, s'il le souhaite, la durée des exonérations³⁸ consenties dans la loi du pays, ou les types d'impôts concernés. La liste est longue : exonération de l'impôt sur les sociétés, de la contribution des patentes, de la contribution foncière, y compris des centimes additionnels, de la taxe de solidarité sur les services liée à la construction du complexe industriel, des droits d'enregistrement, de la taxe hypothécaire, de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, des taxes à l'importation des biens d'équipement, matériaux et consommables acquis dans le cadre de la construction des usines et des auxiliaires, qu'ils soient d'usage industriel (usines d'acide sulfurique, de production électrique ou de traitement des eaux) ou de services (restauration, télécommunications), et même de l'exonération de la TGI nécessaire au fonctionnement de ces entreprises (consommables, tels que gazole ou pneumatiques, pièces détachées) ou encore de la taxe sur le fret aérien.

³⁷ En 2002, il a par exemple été admis que le souci d'éviter la charge de travail supplémentaire qu'une vague de dégrèvements est susceptible de faire peser sur les services fiscaux constitue un intérêt général suffisant à motiver une validation rétroactive (décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française).

³⁸ Exemple de la loi de 1984 qui a ramené de 25 à 15 ans la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles antérieurs à 1973.

Le Congrès doit également garantir les prescriptions acquises et ne pas agir dans une ampleur telle qu'il porterait atteinte au droit de propriété. Ces conditions se discuteraient si on songeait à annuler la défiscalisation ou à revenir sur l'impôt non acquitté les années passées. Elles sont remplies, si on se borne à la rétroactivité économique pour l'avenir. Elles permettent néanmoins de suggérer un mécanisme de retour à la normale progressif ou « en sifflet », c'est-à-dire par paliers successifs, pour tenir compte de la viabilité et de la pérennité des entreprises concernées.

Il reste à surmonter le deuxième obstacle juridique après la loi du pays, l'agrément fiscal déjà obtenu, la première ayant nécessairement été mise en œuvre par le second.

1.2. Modifier l'agrément fiscal

La loi du pays doit préalablement modifier les conditions légales de l'agrément et demander son réexamen suivant les conditions de droit nouvelles, ce qui obligera l'administration à prendre un nouvel acte modificatif. A défaut, l'agrément serait sacralisé.

La nature de l'agrément fiscal

L'agrément fiscal est la décision par laquelle l'administration fiscale autorise un contribuable à faire application d'un régime fiscal plus avantageux que le droit commun en contrepartie d'engagements précis³⁹. Ces décisions d'agrément fiscal ne sont pas publiées, car soumises au secret fiscal. Ce seul point est d'ailleurs inadmissible, car il en va de l'argent public.

La nature de l'agrément fiscal a fait débat en matière d'incitation à l'aménagement du territoire dans les années 60 : était-ce un acte contractuel ou unilatéral ? Le caractère contractuel donne de fortes garanties au cocontractant, puisqu'il peut opposer des droits contractuellement acquis à l'administration. Le débat a été tranché dès 1967 en ouvrant la voie du recours pour excès de pouvoir⁴⁰. Ce sera un acte administratif. Les commentateurs ont alors vu dans l'agrément fiscal « cette catégorie très particulière d'acte unilatéral que la doctrine désigne sous le terme générique d'acte condition⁴¹ ».

C'est le Conseil constitutionnel qui tranchera définitivement par la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 en fixant les limites constitutionnelles du pouvoir d'agrément à l'application de la loi et en rappelant que l'impôt ne saurait être contractualisé :

³⁹ Jurisclasseur Procédures fiscales > Fasc. 770 : Agréments fiscaux - Procédure et contentieux Cote : 01,2011, 01 Décembre 2010.

⁴⁰ Conseil d'Etat, décision n° 64509 du 10 mars 1967 « Société SAMAT et Cie », AJDA 1967, p. 280, concl. Galmot.

⁴¹ J. Delmas-Marsalet, « Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'État » ; EDCE 1969, p. 133 et s.

« 11. Considérant qu'à défaut d'autres critères fixés par la loi, l'exigence d'un agrément n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir, qui n'appartient qu'à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal ; qu'au cas considéré, l'exigence de l'agrément confère seulement au ministre chargé du budget le pouvoir de s'assurer, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur, que l'opération de restructuration, de regroupement ou d'apport en cause satisfait aux conditions fixées par la loi⁴² ». Il invite ainsi très fermement le législateur à fixer précisément les conditions de délivrance d'un agrément. Le Conseil tient toujours les agréments fiscaux en grande méfiance et cherche à borner leur caractère dérogatoire ou discrétionnaire⁴³. Le Conseil d'Etat en tirera les conséquences dès une décision du 24 février 1988 en considérant que le ministre était en situation de compétence liée, au regard des conditions légales, pour la délivrance d'un agrément⁴⁴. Le commissaire du gouvernement Fouquet dans cette affaire n'avait toutefois pas exclu que la loi puisse donner au pouvoir administratif un certain pouvoir discrétionnaire, y compris dans les agréments fiscaux⁴⁵. Ce sera le cas lorsque la loi n'a subordonné l'agrément à aucune condition, ce qui ne paraît toutefois pas conforme à l'objectif constitutionnel ou lorsque la loi a laissé à l'administration un pouvoir d'appréciation discrétionnaire⁴⁶.

Comme la grande majorité des actes individuels, l'agrément fiscal est très protégé.

La protection de l'agrément fiscal

L'agrément fiscal est usuellement et fortement protégé par le principe de sécurité juridique applicable aux actes administratifs, c'est-à-dire le mécanisme des « droits acquis ». Mais il s'agit d'une décision un peu particulière à caractère résolutoire (l'acte condition), c'est-à-dire dont le retrait peut intervenir en dehors de toute condition liée à son caractère définitif, dès lors que le bénéficiaire n'a pas respecté les engagements souscrits. Voyons ces deux aspects.

On trouve de nombreux exemples de retraits d'agréments : « Considérant, en second lieu, que lorsque l'une des conditions mises à l'octroi d'un agrément n'est pas satisfaite, l'administration est fondée à procéder au retrait de cet agrément dont l'ensemble forme un tout indivisible⁴⁷ ». Cette circonstance s'est déjà produite en Nouvelle-Calédonie. La SLN a bénéficié d'un avantage fiscal pour le programme 75 000 tonnes qu'elle n'a pu mettre en œuvre. Le gouvernement Gomès en mai 2010 a retiré l'agrément de défiscalisation à la SLN, sous la réserve d'une proratisation, alors que le retrait aurait dû être total et indivisible⁴⁸. Une affaire à plus d'un milliard.

⁴² Conseil constitutionnel, décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 « Loi de finances pour 1988 ». Récemment Cour administrative d'Appel de Lyon n° 10LY02921 du 6 octobre 2011, Ministre du budget.

⁴³ Conseil constitutionnel, décision n° 84-184 DC « loi de finances pour 1985 » précitée, Conseil constitutionnel, décision n° 87-237 DC « loi de finances pour 1988 » et Conseil constitutionnel, décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 « loi de finances pour 2000 ».

⁴⁴ Conseil d'Etat, décision n° 76603 du 24 février 1988.

⁴⁵ Conseil d'Etat n° 76603 du 24 février 1988, Sté de gestion et de participation du Rouvray DR. Fiscal 1988 n° 39, comm. 1756 ; RJF 3/1988, n° 341, concl. O. Fouquet p.149.

⁴⁶ Par exemple, l'article Lp 45 ter 1 du Code des impôts fixe des critères à la délivrance d'un agrément de défiscalisation. Si « respecter les réglementations » ou « garantir la protection des investisseurs et des tiers » relève d'une situation de compétence liée, on peut penser que la condition suivant laquelle l'agrément « présente un intérêt économique pour la Nouvelle-Calédonie » relève d'une situation de pouvoir discrétionnaire.

⁴⁷ Conseil d'Etat n° 322260 du 16 avril 2010 SNC Les trois Salazes.

⁴⁸ La loi du pays n° 2001-009 du 17 juillet 2001, bien accommodante, avait autorisé toutefois dans son article 2 III des retraits partiels d'agrément.

Il s'agit là toutefois, pour les actes condition, d'une dérogation au régime classique du retrait. En dehors du non-respect d'une condition de l'agrément, l'acte administratif est protégé comme tout autre acte individuel. Les actes individuels, qui représentent la grande majorité des actes non réglementaires, créent des droits susceptibles d'être acquis pour leurs bénéficiaires. Ils seraient donc par principe intangibles. Selon une définition de Daniel Labetoulle, « *un acte individuel est créateur de droits lorsqu'il confère à un administré un avantage juridiquement protégé* ». L'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 26 Octobre 2001, Ternon, s'applique aux décisions individuelles expresses créatrices de droits : « *Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer (ou abroger, rajouté par la décision Coulibaly de 2009) une décision expresse individuelle créatrice de droits que dans le délai de quatre mois suivant l'intervention de cette décision et si elle est illégale* ». Il instaure ainsi un délai simple et forfaitaire et rappelle la condition nécessaire de l'illégalité. L'agrément est donc solidement protégé. Mais il demeure vulnérable.

Le point de vulnérabilité de l'agrément fiscal

Ce point de vulnérabilité tient dans l'usage de la rétroactivité de la loi fiscale, si cet effet est jugé nécessaire, et dans tous les cas, même pour la seule rétroactivité économique, il tient également à la justification d'un motif d'intérêt général suffisant.

Si les dispositions contractuelles sont régies par les lois qui les ont vu naître, ce n'est pas le cas des décisions administratives. La position du Conseil d'Etat a été exprimée par son commissaire du Gouvernement Pierre Laurent sur l'arrêt d'Assemblée du 16 mars 1956, Garrigou : « *si le Parlement a le privilège de pouvoir impunément donner un effet rétroactif à la loi, il n'en est pas de même du gouvernement à défaut d'une habilitation expresse et formelle du législateur*⁴⁹ ». L'agrément fiscal, sur habilitation expresse du législateur, perdrait alors son fondement légal et l'administration serait tenue d'en tenir compte en l'abrogeant ou en le modifiant. Le juge administratif et le juge judiciaire, serviteurs de la loi, sont incompétents pour écarter une loi rétroactive.

Sans être compétents pour écarter une loi rétroactive, le juge administratif et le juge judiciaire se sont efforcés néanmoins d'en limiter l'application en dégagant deux principes protecteurs des droits du contribuable qui interprètent la volonté claire du législateur :

1. Le principe selon lequel la rétroactivité ne se présume pas d'une part ;
2. D'autre part, celui selon lequel les lois rétroactives sont d'interprétation stricte et qu'il ne doit pas exister le moindre doute sur l'intention du législateur⁵⁰.

⁴⁹ Rec. p. 121.

⁵⁰ Rapport n° 1191 enregistré le 12 novembre 1998, par M. Jean-Luc Warsmann, précité. Le Conseil d'Etat se refuse à contrôler la réalité du caractère interprétatif de la loi : Conseil d'Etat, avis Cofiroute n° 106284 du 7 juillet 1989 : « *Il ressort des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions qu'en leur attribuant un caractère "interprétatif" le législateur a entendu leur conférer une portée rétroactive* ».

Le juge y ajoutera le contrôle de conventionalité de la loi au vu de la jurisprudence européenne exigeant un « intérêt général » suffisant. Une grande partie du débat se focalisera sur l'interprétation de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la Convention qui définit le « *droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions (...) conformément à l'intérêt général* ». Le Congrès doit ainsi invoquer d'impérieux motifs d'intérêt général, qui pourraient d'abord consister dans l'équilibre des finances publiques. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà considéré que le « *risque financier expressément relevé par le Conseil constitutionnel pour motiver sa décision, ne saurait permettre, en soi, que le législateur se substitue, tant aux parties à la convention collective, qu'aux juges*⁵¹ » par une loi de validation rétroactive, mais la situation est ici fondamentalement différente. Il ne s'agit pas de contredire une décision de justice par une loi de validation, mais au contraire d'orienter vers une certaine normalité la fiscalité dérogatoire. Ces régimes fiscaux dérogatoires excessifs représentent une rupture d'égalité devant les charges publiques et les juridictions n'apprécient guère la rupture d'égalité. On prendra pour illustration une affaire polynésienne pittoresque. Si l'Etat est compétent en matière d'aviation civile à Papeete et y entretient les aérodromes, la Polynésie interprétait sa compétence en matière fiscale comme excluant la création de toute taxe d'Etat, qui serait affectée à cet entretien. Le Conseil constitutionnel saisi expliquera que « *si une telle interprétation était retenue, le coût de l'exercice de ces missions ne pourrait être supporté que par les contribuables ne résidant pas en Polynésie française ; qu'il en résulterait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques*⁵² ». Les zones franches créent par nature des ruptures d'égalité. Plus largement, il en va de la démocratie (la liberté politique du Congrès dans ses différents mandats successifs) et de la justice fiscale, qui sont bien d'impérieux motifs d'intérêt général. Enfin, la considération financière née de l'équilibre des finances publiques ne doit pas être balayée avec dédain, car elle sauvegarde la société elle-même.

Le contentieux probable

Il part dans différentes directions. *Première direction*, celle classique du déferé de la loi du pays par le Haut-commissaire, le président du gouvernement, un président de province ou par 18 membres du Congrès devant le Conseil constitutionnel. Et si le Conseil constitutionnel rejette le recours, les sociétés visées se tourneront vers la responsabilité du fait des lois devant le Conseil d'Etat⁵³. *Seconde direction* : attaquer la modification de l'agrément, soit par déferé administratif, soit directement par ses bénéficiaires, devant le juge administratif⁵⁴. Très vite, la question du fondement législatif rétroactif donné par la loi sera posé et il faudra en venir à une QPC (question prioritaire de constitutionnalité, ouverte par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009). S'y ajoutera le contrôle de l'inconventionnalité de la loi.

A défaut que le Congrès ne veuille revenir sur la zone franche, il demeure une autre stratégie, celle du contournement.

⁵¹ CEDH, Requêtes jointes nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96) du 28 octobre 1999, affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France, précitée, cons. 59.

⁵² Conseil constitutionnel, décision n° 2007-1 du 3 mai 2007, Mathias Chauchat, *Les institutions en Nouvelle-Calédonie*, CDPNC 2011, p. 162.

⁵³ Conseil d'Etat, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette », GAJA n° 54 (responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques à condition que la loi n'exclut pas implicitement ou explicitement l'indemnisation). Le Conseil d'Etat a consacré depuis la responsabilité de l'Etat du fait des lois contraires aux engagements internationaux ; c'est un nouveau cas de responsabilité pour faute qui s'ajoute au traditionnel régime sans faute : Conseil d'Etat Ass. n° 279522 - 8 février 2007 M. Alain Gardedieu.

⁵⁴ Acte détachable de la procédure d'imposition, le refus ou le retrait d'agrément fiscal peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, même si les impositions afférentes à l'agrément relèvent de la compétence du juge judiciaire.

2. La voie indirecte : contourner la loi

S'il est sans doute encore prématuré d'annoncer le retour au droit commun fiscal, on pourrait approfondir d'autres solutions plus indirectes. La suggestion des rapporteurs à l'Assemblée nationale en 2000 d'asseoir la fiscalité sur une base stable comme les gisements exploités avait été opportunément relancée par le syndicat USOENC dans les conclusions du colloque « Nickel 2010 » en juillet 2005 sous la forme *d'une redevance territoriale par livre de nickel extraite*⁵⁵. Une part serait allouée aux générations futures sous la forme d'un fonds géré sur le long terme (cf. point 2.2. de la partie 1 du travail). De son côté, la province Sud, sous l'impulsion de Philippe Gomès avait tenté de créer une redevance superficielle sur le grand tuyau liée à l'utilisation du domaine public maritime provincial. Ces solutions, avec d'autres, sont-elles couvertes ou pas par l'immunité et la stabilité fiscales ?

La redevance par livre de nickel extraite

La question d'une royauté pour l'accès au gisement est maintenant sérieusement posée. Elle pose une double difficulté, économique et juridique. Sur le plan économique, il est certain qu'une redevance d'extraction rehausse le point mort financier de l'exploitation. En cas de récession mondiale et de baisse des cours, on accélère les pertes des opérateurs. Sur le plan juridique, il faut composer avec les termes de la loi du pays qui a exonéré les entreprises de tout impôt existant et futur suivant l'article Lp 45 bis 5 : « *Ce régime leur garantit la stabilité de l'assiette et du taux des impôts, droits et taxes en vigueur au moment de notification de l'arrêté d'agrément et la non application de tous nouveaux impôts, droits ou taxes futurs* ». Ne s'agit-il pas là d'un nouvel impôt sur le chiffre d'affaires de l'opérateur ? L'impôt, on le sait, est caractérisé par l'absence de contrepartie directe. Il n'est pas un prix lié à un service. La redevance s'apparente à un prix et suppose une contrepartie et un lien de proportionnalité direct entre le montant de la redevance et le service rendu. Le service rendu ne transparaît pas si clairement et il apparaîtra là une ambiguïté qui générera un long débat juridique. On risque vite d'en revenir au principe selon lequel ce qu'une loi du pays a fait, une autre peut le défaire...

Plus généralement ne faudrait-il pas revenir sur la conception même de notre droit minier ? Le principe de gratuité des attributions de titres miniers, réalisé par le décret du 20 mai 1955 au temps de la compétence de l'Etat, et confirmé par le Code minier dans ses rédactions successives, vient de loin. L'acte instituant des titres miniers confère un droit à l'exploitant et crée une entité juridique nouvelle, « la mine », alors qu'il n'existait qu'un « gisement ». Les critères d'attribution des titres tiennent encore aujourd'hui compte des capacités techniques et financières et du niveau des engagements financiers consentis, mais sans mention d'un prix. Ces dispositions devraient être complètement modifiées pour que la loi minière prenne en compte l'accès au gisement, en permettant une mise aux enchères à titre onéreux. La loi du pays relative au code minier, votée par le Congrès le 18 mars 2009 et entrée en vigueur lorsque la partie réglementaire a été publiée au JONC le 30 avril, prévoit toutefois un premier pas à l'article Lp 123-5 : l'assemblée de la province compétente peut, pour l'attribution d'un permis de recherches et le déclassement d'une réserve technique provinciale, « *procéder à un appel à candidatures pour un projet de développement direct ou d'alimentation en minerai d'unités métallurgiques implantées en Nouvelle-Calédonie* ». Cet appel à candidatures ouvre la voie à une négociation sur « *un projet de développement présenté par le pétitionnaire* », qui peut comprendre des contreparties, particulièrement en termes de *joint venture*, ou société commune.

⁵⁵ Etude sur l'impact du développement Nickel de la Nouvelle-Calédonie sous les aspects économiques, sociaux et environnementaux, juillet 2005. Proposition USOENC n° 13.

La redevance superficière ou domaniale

Le président de l'assemblée de la province Sud, Philippe Gomès, avait autorisé, par arrêté du 24 janvier 2008, l'occupation de dépendances du domaine public maritime dans la baie de Prony et dans le canal de la Havannah, au profit de la société Goro Nickel et l'article 7.2.2 de l'arrêté prévoyait une redevance calculée sur la base d'un pourcentage du chiffre d'affaires, fixé à 1%, le chiffre d'affaires retenu étant celui qui résulte de l'exploitation de l'usine de traitement de minerai⁵⁶. La redevance attendue pour l'occupation d'environ 1,5 ha s'élèverait à plus d'un milliard de F. CFP, alors que l'ensemble des redevances domaniales de la province Sud représentait un montant total de 170 millions de FCFP ; d'où un premier débat sur la disproportion entre le service, qui est réel, et l'avantage procuré à l'occupant. Le Haut-commissaire de la République déférera par deux fois au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, ce qui est étonnant. Le tribunal a d'abord rejeté la demande de suspension⁵⁷, mais la Cour d'Appel y acquiescera⁵⁸. Le second arrêté sera lui aussi annulé⁵⁹. Le changement de majorité politique à l'élection provinciale sonnera le glas de la tentative d'imposer une redevance superficière à l'opérateur du Sud. Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, saisi par l'Association Ensemble Pour la Planète, devrait toutefois rouvrir la boîte de Pandore en examinant, en février ou mars 2012, l'erreur manifeste d'appréciation alléguée qu'aurait commise le président de la province Sud en fixant un tarif dérisoire de redevance.

*
* *

Les garanties, fournies conjointement par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, sont réelles. Il faut s'y plier, mais ne pas se résoudre à l'impuissance. Le Congrès est donc, dès aujourd'hui, placé devant ses responsabilités.

⁵⁶ Sur l'assise de la redevance sur le chiffre d'affaires, le Conseil constitutionnel (n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001) a admis « qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une redevance domaniale soit fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'occupant du domaine » (cons. 27).

⁵⁷ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, jugement n° 0845 du 11 mars 2008. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, jugements n° 0867 et 08140 du 20 novembre 2008.

⁵⁸ Cour administrative d'Appel de Paris n° 08PA01670 du 1^{er} octobre 2008, sur un motif différent tiré d'un cumul de deux redevances calculées au moins pour partie sur la même base de la surface occupée et qui n'était pas autorisé par la délibération provinciale.

⁵⁹ Le nouvel arrêté n° 1563-2008 du 23 octobre 2008 du président de la province Sud sera, à nouveau sur déféré du Haut-commissaire, annulé sur un motif tiré d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la qualification de « construction permanente » de l'installation du tuyau ; Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 08411 et 0914 du 25 juin 2009.

ANNEXE

Recréer une fiscalité minière

UN ENVIRONNEMENT FISCAL VIERGE POUR LONGTEMPS

L'Etat et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont mis régulièrement en avant la garantie de stabilité et de visibilité politique de l'Accord de Nouméa, ainsi que l'incontestable culture d'entreprise de la mine, comme atouts du pays pour l'accueil de grandes réalisations métallurgiques et minières. Les entreprises minières ont également demandé une stabilisation fiscale, afin de leur garantir leurs calculs de rentabilité à long terme, revendiquant un régime qu'avait déjà obtenu en son temps la SLN.

- **Les régimes fiscaux miniers dérogatoires**

Le régime SLN

Pendant longtemps, seule la SLN, unique entreprise métallurgique industrielle, va bénéficier d'un régime de stabilité fiscale dont les premières esquisses datent de 1954. Il garantit à la société que ni l'assiette, ni le taux des impôts ou taxes pour lesquels elle deviendrait un contribuable « prépondérant » ne seront augmentés⁶⁰. Mais, indépendamment de l'environnement fiscal, la Société Le Nickel n'a payé aucun impôt sur les bénéfices en 1988, puis, à nouveau, au cours de la période de 1992 à 1995 inclus. Pourtant incluse dans le périmètre de l'impôt, elle a connu des résultats déficitaires, les cours très élevés actuels du nickel étant plutôt un « accident » de l'histoire. La chambre territoriale des comptes notait : « *Au bilan, force est de constater que le rendement de l'impôt sur les sociétés minières ou métallurgiques a été relativement faible jusqu'à présent, à l'exception toutefois des années 1990-1991 et de l'année 2001. En effet, même en se basant sur l'année 2001 au cours de laquelle l'impôt sur les sociétés minières a connu un rendement particulièrement élevé (2,2 milliards) par rapport à la moyenne des années précédentes, cet impôt ne représente cependant que 3,4 % des recettes fiscales et 2,7 % des recettes globales de la Nouvelle-Calédonie. La chambre constate que les sociétés minières et métallurgiques n'ont pu contribuer qu'assez faiblement au budget du Territoire au cours des dix dernières années, bien que leurs bénéfices soient fiscalisés à hauteur de 35%*⁶¹ ». On touche là du doigt le paradoxe du nickel, qui est une industrie sur laquelle on fonde tous les espoirs, mais d'un rendement incertain sur une longue période.

Pour favoriser les réalisations industrielles métallurgiques, le Congrès a adopté en 2001 et 2002 deux lois de pays, l'une sur le régime fiscal spécifique lié à la création d'une usine industrielle de traitement des minerais et l'autre relative à la stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier⁶².

⁶⁰ La SLN a bénéficié de ce régime pour la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 2004 (délibération n° 15 du 8 novembre 1989).

⁶¹ Lettre d'observations de la Chambre territoriale des comptes du 23 avril 2003, p. 73.

⁶² Loi du pays n° 2001-009 du 17 juillet 2001 relative à certains investissements concernant le secteur de la métallurgie des minerais ; loi du pays n° 2002-018 du 16 avril 2002 relative au régime de stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier. Ces textes sont codifiés au Code des impôts aux articles Lp 45 bis 1 à 11. Les bénéficiaires sont Vale Nouvelle-Calédonie et KNS *Koniambo Nickel SAS*.

Le régime de l'investissement industriel minier

Ainsi, les entreprises « qui s'engagent à réaliser en Nouvelle-Calédonie des investissements permettant la création d'une usine industrielle de traitement physique ou chimique du minerai de nickel et/ou des minerais associés au nickel, tels que le cobalt et le chrome⁶³ », vont pouvoir bénéficier pendant la phase de construction et pendant la phase de l'exploitation d'avantages fiscaux très importants. La liste est impressionnante : pendant la phase de construction, les entreprises bénéficieront d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la contribution des patentes et de la contribution foncière, y compris leurs centimes additionnels, la taxe de solidarité sur les services liée à la construction du complexe industriel, les droits d'enregistrement, la taxe hypothécaire, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Pendant la phase d'exploitation, ces avantages restent acquis, à l'exception des centimes additionnels communaux, pour une période maximale de 10 ans, puis encore conservés, mais réduits de moitié, pour une période supplémentaire de 5 ans.

Le régime de stabilisation fiscale

Les entreprises peuvent aussi bénéficier du régime de stabilité fiscale ainsi défini : « ce régime leur garantit la stabilité de l'assiette et du taux des impôts, droits et taxes en vigueur au moment de notification de l'arrêté d'agrément et la non application de tous nouveaux impôts, droits ou taxes futurs », à la fois pendant la période de construction, puis pendant une période maximale de 15 ans à compter de la mise en production commerciale. On peut toutefois revenir au droit commun fiscal, dès lors que le taux de rentabilité commercial « usuellement requis par les établissements de crédit pour ce type de projet d'investissement » est atteint⁶⁴, et encore moyennant toute absence d'aggravation du droit commun au cas où l'entreprise deviendrait « un contribuable prépondérant ». Cette durée de 15 ans est tout à fait exceptionnelle et peu de pays y consentent.

Le régime de la défiscalisation des investissements

S'y ajoutent le bénéfice de la défiscalisation métropolitaine des investissements, ainsi que l'exonération totale des droits et taxes à l'importation des biens d'équipement, matériaux et consommables acquis dans le cadre de la construction des usines et des auxiliaires, qu'ils soient d'usage industriel (usines d'acide sulfurique, de production électrique ou de traitement des eaux) ou de services (restauration, télécommunications), et même une exonération de la TGI nécessaire au fonctionnement de ces entreprises (consommables, tels que gazole ou pneumatiques, pièces détachées). On a même pensé à les exonérer de la taxe sur le fret aérien, alors qu'on connaît pertinemment la situation critique de l'Agence pour la Desserte Aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ADANC) ou de la taxe intérieure sur les produits pétroliers⁶⁵.

Il en résulte pour les nouveaux opérateurs⁶⁶, un environnement fiscal quasiment vierge pendant de nombreuses années qui devrait se limiter aux centimes additionnels versés aux communes, une fois que la production commerciale aura démarré. Beaucoup de désinvolture a présidé à ces choix. C'est la difficulté d'évaluer les coûts consentis par la puissance publique et ses contreparties.

⁶³ Article Lp 45 bis 1 du Code des impôts.

⁶⁴ Article Lp 45 bis 6 du Code des impôts.

⁶⁵ On se reportera au Code des douanes, Chapitre XXIII - Importations réalisées par les entreprises relevant des activités minières et métallurgiques, articles 42 et suivants, issus de la délibération n° 69/CP du 10 octobre 1990 modifiée fixant les modalités d'octroi des régimes fiscaux privilégiés à l'importation.

⁶⁶ Les investissements nouveaux de la SLN ont bénéficié d'un crédit d'impôt et ne sont pas concernés.

- **L'évaluation des régimes fiscaux dérogatoires**

Des conditions d'éligibilité minimalistes

« S'il est rationnel de proposer des incitations fiscales pour attirer les investisseurs, encore faut-il que le pays hôte retire un avantage de la présence de ces investisseurs. Vu l'ampleur des exemptions accordées et leur durée, on peut se demander si elles ne sont pas exagérées. En outre, dans un tel contexte, on peut se demander quels bénéfices en retirera la Nouvelle-Calédonie. Sauf à envisager que les investisseurs étrangers réinvestissent sur place une partie de leurs profits dans le territoire, mais cela semble peu probable (...). En ce cas le seul avantage est l'emploi généré (...) » s'interrogeait déjà l'Université en 2002⁶⁷. La condition d'éligibilité au régime est minimaliste : « Les entreprises doivent justifier d'un engagement de programme d'investissements d'un montant au moins égal à 50 milliards de francs qui doit conduire à la création en Nouvelle-Calédonie d'un minimum de 500 emplois directs⁶⁸ ». Il est alors assez étonnant que ces dispositifs fiscaux aient été votés à l'unanimité du Congrès⁶⁹. En fait, malgré les paroles de consensus apparent, les indépendantistes pensaient avant tout à « leur » usine du Nord, celle du rééquilibrage, ainsi qu'à fonder une base industrielle de la Nouvelle-Calédonie qui créerait les moyens matériels de l'indépendance ; les non indépendantistes à l'inverse songeaient au *joker* que représente l'usine du Sud et surtout, sans jamais l'avouer, aux flux migratoires externes et internes qui ne manqueraient pas de se produire dès le commencement même des travaux, la main d'œuvre calédonienne et surtout kanak n'étant ni prête, ni adaptée aux qualification requises, et qui noieraient enfin la revendication d'indépendance sous le nombre. Il est vrai que nous étions avant le gel du corps électoral de la réforme constitutionnelle de 2007. La référence au *boom* du nickel et à ses conséquences démographiques⁷⁰ était dans toutes les mémoires, les uns pour exiger le gel, les autres pour gagner de l'air en misant sur le temps.

La dépense fiscale constituée par la défiscalisation

Cette nouvelle dépense fiscale est absolument considérable, même si son coût est mal connu. On ne communique guère politiquement dessus, comme d'ailleurs sur les diverses dépenses et niches fiscales. La Chambre des comptes a tenté ce travail sur les 5 années de 2002 à 2007⁷¹ : « L'évaluation précise de ce « cadeau fiscal » reste délicate. En effet, les calculs ont été élaborés par les sociétés minières elles-mêmes lors de la demande d'agrément et sur la base de projets. Les montants prévisionnels sont toutefois chiffrables, même si les montants définitifs ne pourront être arrêtés qu'à l'issue de la réalisation effective des investissements. L'avantage fiscal accordé à la société Goro Nickel pour l'implantation de son usine a été évalué par la société elle-même à 593,258 millions de dollars US, soit environ 47 milliards de FCFP1, sur une durée totale de 20 ans.

⁶⁷ Gaël Lagadec, Cécile Perret, Anne Pitoiset « Nickel et développement en Nouvelle-Calédonie », in « Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie », précité, p. 33.

⁶⁸ Art. Lp 45 bis 2. I - Conditions d'éligibilité.

⁶⁹ « Le Territoire se donne les moyens de développer la métallurgie », les Nouvelles calédoniennes, jeudi 28 juin 2001.

⁷⁰ En 1963, avant le *boom*, la population calédonienne s'élève à 86 519 habitants. En 1976, elle se monte à 133 233 habitants, soit une augmentation de 46 714 personnes ou 3,37 % par an, bien supérieure à l'accroissement naturel. Ce déséquilibre démographique conduira, conjugué à d'autres facteurs, aux « événements ».

⁷¹ Chambre territoriale des comptes, Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie ROD 08/16/NC du 13 novembre 2008, p. 37 et suivantes.

En ce qui concerne la société du Nord, le montant a été évalué par les sociétés Falconbridge/SMSP elles-mêmes, à 119,507 millions de dollars US2, soit approximativement à la somme de 9,5 milliards de francs CFP pour la phase de construction. Pour la phase d'exploitation d'une durée de 15 ans, l'avantage annuel a été estimé à 19,56 millions de dollars US, soit environ 1,55 milliard de francs par an, ce qui pourrait représenter un montant de l'ordre de 23 milliards de francs. Soit un total de l'ordre de 32,5 milliards de francs. Parallèlement à ces deux grands projets, la Nouvelle-Calédonie a accordé à la SLN, une aide à l'investissement pour son projet d'agrandissement, dit « projet 75.000 tonnes », agréé en 2004, et évalué en deux tranches de respectivement 19,80 milliards (« Doniambo et mine Tiébaghi ») et 13,68 milliards (« Laverie Tiébaghi »). Le crédit d'impôt correspondant à 15 % de l'investissement aboutit à une aide fiscale de 5,02 milliards de francs.

Par ailleurs, à l'occasion de la construction de l'usine du Sud, différentes sociétés sous-traitantes, ont également bénéficié d'exonérations d'impôt sur les sociétés conduisant à un crédit d'impôt global de 3,5 milliards de francs. De même, la SMSP (société minière du sud pacifique) a été agréée le 22 janvier 2008 pour son projet d'exportation de minerai de nickel à un groupe industriel coréen entraînant une aide fiscale de 11,5 milliards de francs. Le total des aides à l'investissement dans le secteur du nickel accordé depuis 2002 représente donc un montant global de près de 100 milliards de francs (99,5 milliards) ». La Chambre conclut : « Ce montant représente une perte fiscale considérable pour la Nouvelle-Calédonie, surtout si l'on tient compte du fait que les retombées économiques qu'elle est en droit d'en attendre ne sont pas clairement évaluées et que le « stock » de nickel n'est pas inépuisable ».

Ces coûts devraient être actualisés tous les ans et fournis au Congrès de la Nouvelle-Calédonie (qui a les moyens politiques de l'exiger du gouvernement) comme à la presse à destination du public.

La remarque de la Chambre est d'autant plus vraie aujourd'hui, au moment où les collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie sont soumises à un vrai problème d'accompagnement des infrastructures publiques et des services publics. Lors du colloque international « Nickel 2010 » organisé par le syndicat USOENC les 7 et 8 juillet 2005 à Nouméa, une étude d'impact sur les projets avait été présentée. L'approche macroéconomique des effets induits des grands projets avait été mesurée. Le rapport évaluait, sur une base minimale, à 5 959 les emplois directs et 1 405 les emplois indirects. Les effectifs induits, approchés à partir de l'injection des revenus des emplois précédents sur la consommation, s'élèveraient à 2 287 emplois. L'ensemble se monterait à 9 651 emplois. Un autre modèle fondé sur une plus forte corrélation entre le niveau des investissements et les branches économiques aboutirait à une croissance induite des emplois de 11 111 salariés, soit une augmentation de 16,8 % de l'effectif salarié actuel⁷². Et encore, ce chiffre apparaissait sous-estimé au cabinet Syndex, à l'origine de l'étude.

La population n'est pas qu'un gain net. Le reste doit suivre, c'est-à-dire aussi bien les infrastructures matérielles, comme les écoles, les hôpitaux ou les routes, que les infrastructures immatérielles comme la formation ou la recherche et c'est à cela que sert l'impôt auquel on a renoncé ! La Nouvelle-Calédonie regrette dès aujourd'hui d'avoir concédé autant à des investissements dont on peut raisonnablement penser, avec le double bénéfice de l'accès libre aux gisements et de la défiscalisation, qu'ils se seraient faits sans cela.

⁷² Etude sur l'impact du développement Nickel de la Nouvelle-Calédonie sous les aspects économiques, sociaux et environnementaux, effectué par le cabinet Syndex, juillet 2005, p. 88 et suivantes.

Les axes de recherche

La recherche développée par le LARJE est axée sur les ressources naturelles et l'environnement d'une part, le droit et l'environnement économique et social insulaire d'autre part. Ces thèmes se déclinent dans une optique de développement durable, liée à l'émancipation progressive du Pays dans le statut issu de l'accord de Nouméa. Ils entendent favoriser une recherche non seulement fondamentale, mais aussi appliquée sur les aspects économiques et juridiques de l'évolution des populations et des politiques locales liées aux activités humaines et industrielles en Nouvelle-Calédonie, particulièrement le nickel. Dans cette optique, les membres de l'équipe continueront à favoriser les ouvertures sur l'étranger par des collaborations avec les institutions régionales (CPS, PROE notamment) et les universités de la zone (USP à Port-Vila et Suva, AUF et Universités australiennes).

Le LARJE (équipe d'accueil n° 3329) a été évalué et renouvelé pour 5 ans par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en 2012.

Les membres de l'équipe

- ✓ Guy Agniel, Professeur des universités en droit public
- ✓ Elisabeth Alma, Maître de conférences HDR en sciences de gestion (en délégation)
- ✓ Didier Babel, PRAG d'économie-gestion
- ✓ Jocelyn Bénéteau, Maître de conférences en droit public
- ✓ Céline Castets, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles (en délégation)
- ✓ Mathias Chauchat, Professeur des universités en droit public (directeur de l'équipe)
- ✓ Etienne Cornut, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Jean-Florian Eschylle, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Gaël Lagadec, Maître de conférences en sciences économiques
- ✓ Nadège Meyer, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Guylène Nicolas, Maître de conférences en droit public (en délégation)
- ✓ Catherine Ris, Maîtresse de conférences en sciences économiques
- ✓ Sandrine Sana, Professeur des universités en droit privé et sciences criminelles (en délégation)

<http://larje.univ-nc.nc/>

Précédents numéros des Cahiers du Larje

- Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010-a, « Reform of indirect taxation and VA-based employer contribution – New Caledonia on its way to social VAT? – », *Cahiers du Larje*, n° 2010-1, septembre, 18 pages.
- Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010-b, « Les territoires français du Pacifique face à la crise des subprimes : des réponses différenciées », *Cahiers du Larje*, n° 2010-2, novembre, 29 pages.
- Gilles Harbulot & Mathias Chauchat, 2010, « Le service public, un outil de la desserte aérienne et maritime intérieure à la Nouvelle-Calédonie ? L'exemple de la province des Îles Loyauté », *Cahiers du Larje*, n° 2010-3, novembre, 18 pages.
- Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010-c, « Les grands enjeux économiques de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2010-4, décembre, 63 pages.
- Gaël Lagadec, 2011, « Insularité et vie chère : faut-il produire ou importer ? – Analyse politique du débat en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2011-1, février, 19 pages.
- Laure Hadj, Gaël Lagadec, Gérard Lavigne & Catherine Ris, 2011, « Les inégalités ethniques devant l'école en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers du Larje*, n° 2011-2, octobre, 32 pages.