

N° 368

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie**,*

Par M. Éric DOLIGÉ,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LE NICKEL : L'ÉLÉMENT CLEF DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UN FACTEUR ESSENTIEL DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE POUR LE TERRITOIRE .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Un minéral stratégique .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Un atout pour la Nouvelle-Calédonie.....</i>	<i>8</i>
a) 10 % des réserves mondiales se trouvent sur le territoire .....	8
b) Une activité qui tire vers le haut l'ensemble de l'économie du « caillou » .....	8
c) La création du CNRT « Nickel et son environnement » .....	10
3. <i>Les tendances actuelles du marché du nickel .....</i>	<i>11</i>
a) Un marché tiré par la croissance chinoise .....	11
b) L'évolution récente du cours du nickel bénéficie à la Nouvelle-Calédonie .....	12
<b>B. UN ÉLÉMENT DÉTERMINANT DANS L'ÉMANCIPATION POLITIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Un projet d'usine dans le Nord déjà ancien .....</i>	<i>13</i>
a) Une idée ancienne, dont la concrétisation a longtemps été repoussée.....	13
b) Les principes posés par les accords de Matignon-Oudinot .....	13
2. <i>Le protocole de Bercy .....</i>	<i>14</i>
a) Un accord sur le nickel en préalable à la signature de l'accord de Nouméa.....	14
b) Le contenu du protocole .....	14
3. <i>Un enjeu politique qui demeure majeur.....</i>	<i>15</i>
<b>II. DEUX PROJETS D'USINES DE NICKEL MENÉS À BIEN, NON SANS DIFFICULTÉS.....</b>	<b>17</b>
<b>A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DEUX GRANDS PROJETS D'USINE DE TRAITEMENT DU NICKEL EN 2005.....</b>	<b>17</b>
1. <i>Le projet de l'usine du Nord : Koniambo .....</i>	<i>17</i>
a) Une condition suspensive non encore levée .....	17
b) Les deux interrogations soulevées par la commission des finances .....	17
2. <i>Le projet de l'usine du Sud : Goro nickel.....</i>	<i>18</i>
a) Un projet de grande ampleur et particulièrement novateur .....	18
b) Une entrée en production prévue pour 2007.....	19
<b>B. DEUX PROJETS AUJOURD'HUI SORTIS DE TERRE.....</b>	<b>19</b>
1. <i>La construction de l'usine de Koniambo progresse de manière satisfaisante .....</i>	<i>20</i>
a) La levée des incertitudes relatives à la réalisation du protocole de Bercy .....	20
b) Des retards dus à une révision des coûts de l'usine .....	20
c) Un projet qui pourrait être opérationnel dès 2012 .....	21
2. <i>De Goro nickel à Vale.....</i>	<i>21</i>
a) Les raisons de l'important retard de l'usine du Sud .....	22
b) La reprise des tests de production.....	22
<b>C. LES NOUVELLES INCERTITUDES RELATIVES À L'USINE HISTORIQUE DE NOUMÉA.....</b>	<b>23</b>
1. <i>La SLN et l'usine de Doniambo.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une usine ancienne, qui doit trouver la voie de sa modernisation.....</i>	<i>25</i>
a) Le projet de réalisation d'une nouvelle centrale électrique.....	25
b) Le projet d'extension de l'usine.....	25
c) Quelles perspectives à long terme pour la SLN ? .....	26

<b>III. QUELLES LECONS TIRER DU DÉVELOPPEMENT DU NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE ? .....</b>	<b>27</b>
<b>A. UNE DÉFISCALISATION UTILE MAIS PAS NÉCESSAIRE.....</b>	<b>27</b>
1. <i>L'application au nickel du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer .....</i>	<i>27</i>
a) Une aide en faveur des investissements productifs en outre-mer.....	27
b) Un mécanisme de rétrocession qui s'apparente à une subvention publique .....	28
c) Des difficultés persistantes d'évaluation .....	29
2. <i>Des montants défiscalisés sans commune mesure avec les projets habituels .....</i>	<i>30</i>
3. <i>Un soutien financier apparemment nécessaire .....</i>	<i>31</i>
4. <i>Un dispositif qui présente plus d'inconvénients que d'avantages par rapport aux subventions budgétaires.....</i>	<i>32</i>
<b>B. LE NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU NORD .....</b>	<b>34</b>
1. <i>Les conséquences potentielles du développement de l'usine de Koniambo .....</i>	<i>34</i>
2. <i>L'insuffisance actuelle des réalisations d'accompagnement.....</i>	<i>35</i>
<b>C. LE DÉVELOPPEMENT DU NICKEL ET L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES PROVINCES NÉO-CALÉDONIENNES .....</b>	<b>36</b>
1. <i>La nécessité de préserver l'équilibre financier entre les provinces néo-calédoniennes .....</i>	<i>36</i>
a) Le déséquilibre initial entre les provinces néo-calédoniennes .....	36
b) La fonction de rééquilibrage de la répartition des ressources financières .....	36
2. <i>Quels enjeux pour les participations financières des provinces aux usines de nickel ? .....</i>	<i>38</i>
a) Les trois provinces détiennent des participations dans les usines de nickel du territoire .....	38
b) Une participation qui répond davantage à un choix politique qu'à des perspectives de retombées financières.....	40
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE 1 - CARTE DES CENTRES DES MASSIFS MINIERES ET DES USINES MÉTALLURGIQUES EN NOUVELLE-CALÉDONIE.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>53</b>

## INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans le travail au long cours mené par la commission des finances du Sénat sur les grands projets d'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie. L'intérêt de la commission se justifie par **l'ampleur financière des projets métallurgiques néo-calédoniens et par leurs conséquences majeures sur les finances de l'Etat, notamment en termes de dépenses fiscales induites**. Il est l'occasion d'étudier le cas particulier du développement économique endogène d'un territoire d'outre-mer, soutenu par des dispositifs fiscaux.

Suivant les traces de nos collègues Roland du Luart, en 1996<sup>1</sup>, et Henri Torre, en 2005<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial a souhaité mener, en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>3</sup>, une mission de contrôle budgétaire sur pièce et sur place en Nouvelle-Calédonie du 3 au 7 mai 2010.

Le présent rapport rappelle brièvement les enjeux, déjà relevés par les précédents travaux de la commission des finances, attachés au développement du nickel pour l'équilibre économique et politique de la Nouvelle-Calédonie.

Partant des constats effectués lors de la dernière mission de contrôle de la commission, il y a six ans, **le présent rapport dresse la chronique des mutations en cours et s'efforce de tirer les leçons de l'utilisation de la défiscalisation comme soutien économique aux grands projets industriels**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 212 (1996-1997), « La Nouvelle-Calédonie : vouloir vivre ensemble », Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 7 (2005-2006), « Nickel en Nouvelle-Calédonie : une opportunité enfin saisie ? », Henri Torre, fait au nom de la commission des finances.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2001-692.



## I. LE NICKEL : L'ÉLÉMENT CLEF DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

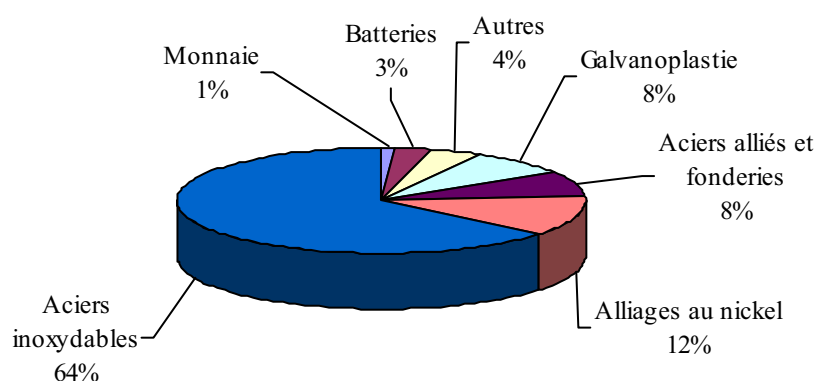
### A. UN FACTEUR ESSENTIEL DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE POUR LE TERRITOIRE

#### 1. Un minerai stratégique

Le nickel est un minerai très largement utilisé dans l'industrie pour la réalisation de l'acier inoxydable et d'autres métaux nécessaires notamment dans le secteur de l'aéronautique.

Comme l'indique le graphique ci-dessous, **64 % de la production mondiale de nickel est destinée à la fabrication d'aciers inoxydables**, pour satisfaire à la demande de nombreux secteurs d'activité : chimie, biens d'équipement, biens de consommation courante, automobile, bâtiment. Cette proportion a doublé au cours des quarante dernières années.

Usage du nickel dans le monde en 2008



Source : Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)

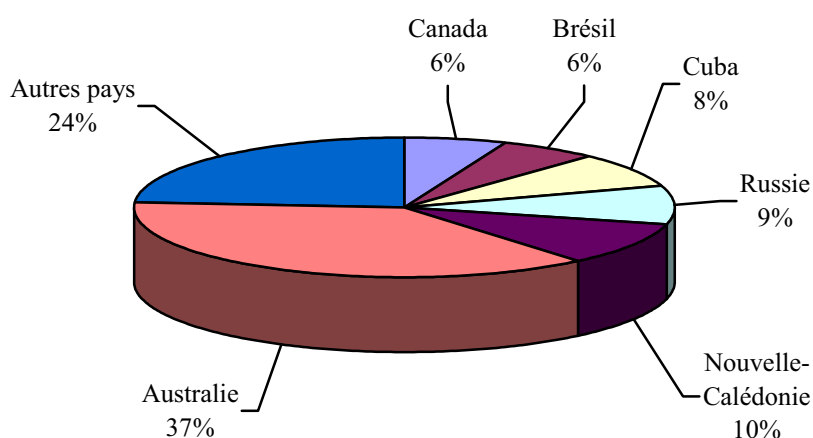
Comme l'indique l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), dans son rapport annuel de 2009 sur la Nouvelle-Calédonie, « *le nickel est [...] actuellement l'élément d'addition le plus répandu dans les quelque 3 000 alliages modernes utilisés* ».

## 2. Un atout pour la Nouvelle-Calédonie

### *a) 10 % des réserves mondiales se trouvent sur le territoire*

**La Nouvelle-Calédonie dispose d'environ 10 % des réserves mondiales de nickel**, ce qui est considérable compte tenu de la taille relativement modeste de ce territoire : 18 500 km<sup>2</sup>, soit un peu plus de 3 % de la superficie de la France métropolitaine.

Estimation des réserves mondiales de nickel en 2009



Source : IEOM

Au-delà de l'importance quantitative de ces ressources, **le minerai néo-calédonien présente l'avantage d'être facilement exploitable**, ce qui constitue un atout indéniable face à la concurrence internationale, puisque le coût d'extraction, et donc d'exploitation du nickel, en est réduit d'autant.

### *b) Une activité qui tire vers le haut l'ensemble de l'économie du « caillou »*

Comme pour la majorité des activités minières, l'essentiel de la valeur ajoutée est produite au stade du traitement et non de l'extraction du nickel. Or, **grâce à une seule usine de traitement du nickel en activité, celle de la Société Le Nickel (SLN), à Nouméa, la Nouvelle-Calédonie a produit, en 2009, plus de 52 000 tonnes de nickel métal, soit 4 % de la production mondiale.**

Le nickel joue un rôle moteur pour l'ensemble des activités économiques de la Nouvelle-Calédonie. Il explique largement le haut niveau de développement de ce territoire, où la richesse par habitant est la plus forte



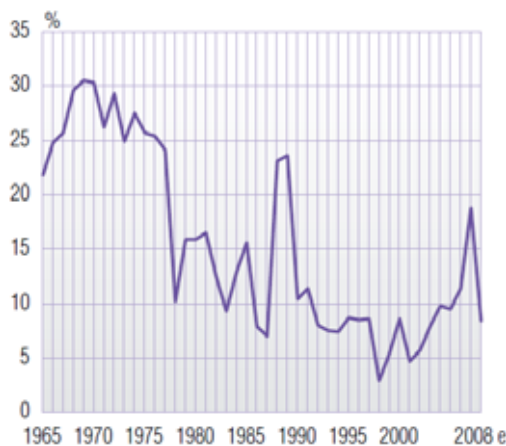
de l'ensemble des collectivités françaises d'outre-mer de taille comparable. Son **produit intérieur brut (PIB) par habitant était ainsi égal, en 2008, à 83 % de celui de la France métropolitaine, soit 25 % de plus que celui de la Martinique par exemple**. Dans la zone Pacifique, la Nouvelle-Calédonie se classe en deuxième position en termes de PIB par habitant, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le nickel occupe une place significative dans l'économie de la Nouvelle-Calédonie. Représentant environ 10 % du PIB, il a été, ces dernières années, générateur d'emplois et de croissance.

Entre 1998 et 2006, la part du secteur du nickel dans la valeur ajoutée totale du territoire a quadruplé (passant de 3 % à 12 %), alors que les autres productions primaires (essentiellement l'agriculture et la sylviculture) sont restées stables à 2 %, ainsi que le secteur du bâtiment et des travaux public, à 9 %, et que l'industrie hors nickel, à environ 8 %.

La contribution du nickel au PIB comme à la valeur ajoutée, liée aux variations de cours du nickel sur le London Metal Exchange (LME), est toutefois fortement fluctuante, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Part du secteur nickel dans le PIB de Nouvelle-Calédonie**



*Source : ministère chargé de l'outre-mer*

**D'après l'INSEE, la forte expansion du secteur du nickel explique environ un quart de la croissance de la Nouvelle-Calédonie entre les années 1998 et 2006.**

Par ailleurs, si le nickel n'est pas la première composante de l'activité économique de la Nouvelle-Calédonie, il est en revanche le principal produit exporté. Ainsi, le minerai a représenté 93 % en valeur des exportations en 2003 et 2007. D'après les informations fournies par le ministère chargé de l'outre-mer, la reprise des exportations en 2010 devrait permettre à la Nouvelle-Calédonie d'équilibrer sa balance commerciale et de faire progresser son produit intérieur brut d'environ 8 %.

Enfin, le secteur des mines et de la métallurgie est à l'origine, d'après les estimations fournies par le ministère chargé de l'outre-mer, de plus de 3 400 emplois directs sur le territoire, soit environ 3,5 % de sa population active.

La construction et le lancement des grands projets devraient apporter un important surcroît de richesse au territoire, qui aura pour seul inconvénient de renforcer sa dépendance économique aux exportations de produits miniers et métallurgiques. Les deux grands projets métallurgiques en cours de réalisation devraient permettre de créer 1 800 emplois directs et 3 000 emplois indirects d'après les évaluations du ministère chargé de l'outre-mer, et environ 90 % des emplois liés à l'exploitation des usines devraient être pourvus par des néo-calédoniens.

Votre rapporteur spécial souligne toutefois que **la richesse du nickel s'ajoute, en Nouvelle-Calédonie, à des transferts financiers importants en provenance du budget de l'Etat**. Ainsi, en 2010, le territoire a bénéficié de 4 386 euros par habitants de crédits de paiement au titre de l'ensemble des missions concourant à la politique transversale en direction de l'outre-mer<sup>1</sup>. **Cette dotation situe la Nouvelle-Calédonie dans la moyenne des départements et collectivités d'outre-mer** de taille similaire<sup>2</sup>.

*c) La création du CNRT « Nickel et son environnement »*

Afin de favoriser la croissance liée au nickel en Nouvelle-Calédonie, dans une perspective de développement économique durable, **le groupement d'intérêt public Centre national de recherche technologique (CNRT) « Nickel et son environnement » a été créé le 10 octobre 2007**.

Ce groupement associe l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces, les organismes de recherche et les professionnels des secteurs miniers et métallurgiques et a pour objet *« la mise en commun et la gestion de moyens et d'équipements en vue de réaliser des programmes de recherche ou de développement technologique incluant un transfert de connaissances vers les autres acteurs concernés dans un contexte de coopération scientifique »*.

La contribution de l'Etat a été fixée dans le cadre du contrat de développement Etat - intercollectivités 2006-2010 et s'élève à 1,67 million d'euros, partagés à égalité entre le ministère chargé de la recherche et celui chargé de l'outre-mer. Les contributions des collectivités territoriales, d'une part, et des industriels, d'autre part, sont du même montant, ce qui porte le montant du budget du CNRT à 5 millions d'euros sur les cinq années.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le premier appel d'offres a été lancé en 2009 sur trois thèmes : nickel et

---

<sup>1</sup> Voir le document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

<sup>2</sup> A titre d'exemple, la Guyane reçoit 5 851 euros par habitant et Mayotte 2 880 euros par habitant.

technologie, nickel et société, nickel et environnement. Quinze projets de recherche ont été retenus sur une durée de un an trois ans.

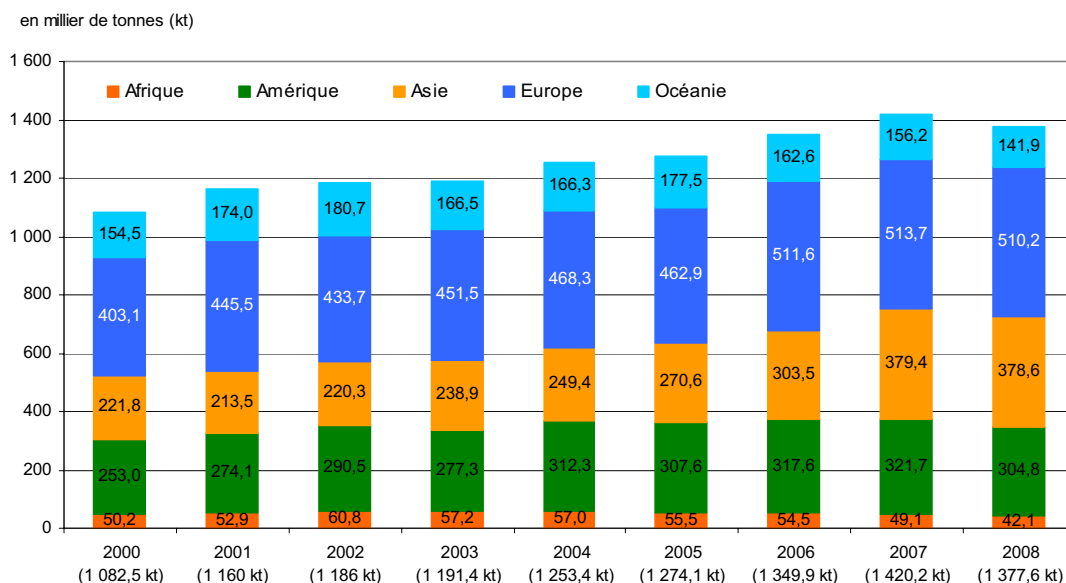
### 3. Les tendances actuelles du marché du nickel

#### a) Un marché tiré par la croissance chinoise

**L'Asie est actuellement le plus grand marché régional pour le nickel : elle concentre 54 % de la demande mondiale totale.** La Chine représente désormais à elle seule 25 % de cette demande mondiale, et cette proportion croît avec le poids économique du pays, qui ne consommait que 4 % du nickel mondial en 2001.

Jusqu'en 2007, la forte croissance économique mondiale a soutenu la hausse de la production de nickel qui a alors atteint plus de 1,42 million de tonnes, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Evolution de la production de nickel**



Source : INSG - World nickel statistics

DéGéOM - DSSIOM

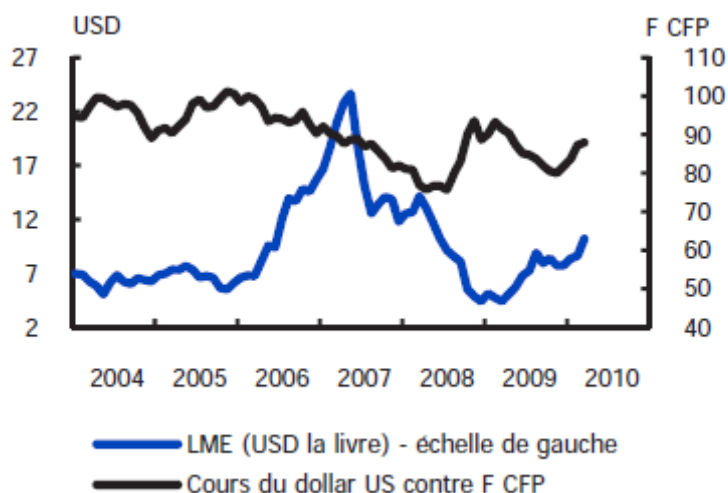
Source : ministère chargé de l'outre-mer

En 2008, la crise économique a entraîné une baisse de la production dans le monde entier (1,37 million de tonnes produites). Cependant, malgré la récession mondiale, la Chine, la Norvège et l'Union européenne ont réussi à augmenter légèrement leur production en 2008, tandis que des baisses ont été enregistrées en Russie, en Australie et en Nouvelle-Calédonie. En 2009, la production mondiale de nickel a continué de baisser, en lien avec la diminution de la production d'acier inoxydable (- 6 % entre 2008 et 2009).

*b) L'évolution récente du cours du nickel bénéficie à la Nouvelle-Calédonie*

En raison de la crise économique, les cours du nickel au LME, comme ceux de nombreuses matières premières, se sont effondrés en 2008. Ainsi, le prix moyen sur l'année s'est établi à 9,6 dollars la livre, soit une dépréciation de 43,3 % par rapport à 2007. L'année 2009, même si elle s'est traduite par une remontée du cours, passé de 5 dollars la livre en janvier à 8 dollars la livre en fin d'année, fait apparaître un cours moyen faible, de l'ordre de 6,6 dollars la livre.

**Graphique du cours de la livre de nickel en dollars américains (USD) et du cours du dollar américain en francs pacifiques (CFP)**



Source : IEOM

Le cours du nickel est reparti à la hausse depuis le début de l'année 2010 et frôle en mars 2011 les 15 dollars la livre, revenant à des niveaux proches de ceux atteints dans le courant de l'année 2007. Cette remontée s'explique essentiellement par la reprise économique, qui conduit à une reprise de la demande d'acier inoxydable et par la tension produite sur les producteurs de nickel. Comme l'indique l'IEOM, « *les fondamentaux du marché du nickel restent favorables, mais il convient de rester prudent du fait du niveau élevé des stocks* »<sup>1</sup>.

Cette évolution du prix du nickel est très favorable, depuis l'année 2010, à l'économie néo-calédonienne.

<sup>1</sup> Rapport annuel, Nouvelle-Calédonie, 2009.

## **B. UN ÉLÉMENT DÉTERMINANT DANS L'ÉMANCIPATION POLITIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

Outre son poids économique, **le nickel a joué et joue encore un rôle majeur dans l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie.**

### **1. Un projet d'usine dans le Nord déjà ancien**

*a) Une idée ancienne, dont la concrétisation a longtemps été repoussée*

La volonté de voir se construire une usine dans le Nord de la Nouvelle-Calédonie est ancienne, puisque **le général de Gaulle, en visite sur le territoire en 1966, l'évoquait déjà.**

Pendant des années, les autorités du Nord ont demandé à l'opérateur public historique, Eramet, actionnaire de l'usine historique de production de nickel à Nouméa, la SLN, de construire cette usine. Pour des raisons économiques, le groupe français n'a pas souhaité se lancer dans un projet de cette ampleur. Comme le relevait notre collègue Henri Torre dans son rapport précité, il *« faut de plus compter avec l'opposition, réelle ou supposée, de la SLN, qui a refusé pendant toute cette période de se lancer dans la construction d'un second pôle en Nouvelle-Calédonie. Cette attitude qui n'a peut-être pas été suffisamment expliquée et dont, encore une fois, il est difficile de déterminer la réalité, a été très fortement ressentie par le peuple calédonien, et [...] constitue aujourd'hui encore un problème pour la SLN »*.

En effet, **la construction d'une usine de nickel dans le Nord de la Nouvelle-Calédonie ne répond pas seulement à l'objectif économique d'un rééquilibrage du territoire entre un Sud développé un Nord qui souffre de la faiblesse de ses activités économiques. Elle répond également à un objectif politique, le Nord étant majoritairement peuplé par les kanak, habitants d'origine mélanésienne de la Nouvelle-Calédonie.**

Le refus d'un engagement sur la réalisation de l'usine du Nord a alimenté, pendant cette période, et comme l'avait évoqué notre collègue Roland du Luart lors de son déplacement en 1996, le thème de la « richesse volée » des terres kanak.

*b) Les principes posés par les accords de Matignon-Oudinot*

**La relance du projet de construction d'une usine dans le Nord du territoire résulte de la signature des accords de Matignon-Oudinot, le 26 juin 1988, à la suite du conflit opposant les loyalistes et les indépendantistes.**

Le texte n° 1 des accords, « La condition d'une paix durable - L'Etat impartial et au service de tous », affirme ainsi la nécessité d'un rééquilibrage économique entre le Nord et le Sud de la Nouvelle-Calédonie. Il énonce que

*« l'ouverture d'une perspective nouvelle pour la Nouvelle-Calédonie, garantissant une paix durable fondée sur la coexistence et le dialogue, fondée également sur la reconnaissance commune de l'identité et de la dignité de chacune des communautés présentes sur le Territoire, **reposant sur un développement économique, social et culturel équilibré de l'ensemble du Territoire**, sur la formation et la prise de responsabilités de l'ensemble des communautés humaines qui le peuplent, appelle dans un premier temps, limité à douze mois, le renforcement des pouvoirs de l'Etat ».*

## **2. Le protocole de Bercy**

### *a) Un accord sur le nickel en préalable à la signature de l'accord de Nouméa*

Le processus d'autonomisation de la Nouvelle-Calédonie s'est poursuivi postérieurement aux accords de Matignon-Oudinot.

**C'est en 1996 que le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) érige en préalable aux discussions sur l'avenir du territoire la réaffectation de certains gisements au profit d'un projet d'usine dans le nord de l'île.** En effet, afin de rendre viable un projet d'usine dans le nord du territoire, la première nécessité est de mettre à sa disposition certains gisements de nickel qui s'y trouvent et qui alimenteront la future usine.

**C'est dans la perspective de ce rééquilibrage qu'a été signé, le 1<sup>er</sup> février 1998, le protocole de Bercy, en préalable à la signature de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.**

### *b) Le contenu du protocole*

Le protocole de Bercy prévoyait le développement et la réalisation d'une usine métallurgique dans la province Nord, sur la base d'un **échange de gisements entre la SLN et la SMSP (Société Minière du Sud Pacifique, majoritairement détenue par la province Nord).**

Cet échange était subordonné à une condition suspensive : engager de façon ferme la réalisation de l'usine du Nord avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Pour ce faire, un partenariat devait être noué entre la SMSP et un opérateur minier et métallurgique présentant les capacités techniques et financières nécessaires et approuvé par les signataires. C'est la société canadienne Falconbridge qui a été choisie à ce titre.

Le cadre des accords de cession des gisements, remis à une « Entité » constituée à Jersey et garante de l'application de la condition suspensive, et du partenariat industriel était également fixé dans l'accord de Bercy. Celui-ci prévoyait notamment les obligations du partenaire industriel, en particulier pour les études de faisabilité, l'engagement ferme de construire l'usine du Nord et le financement du projet, l'obligation de traiter le minerai du gisement

de Koniambo dans l'usine du Nord et l'interdiction de nantir les titres miniers ou les parts de la société d'exploitation avant la mise en exploitation de la mine et de l'usine du Nord.

### **3. Un enjeu politique qui demeure majeur**

Votre rapporteur spécial a pu constater, lors des différentes auditions qu'il a menées au cours de son déplacement, que **la question du nickel et de son utilisation comme outil de rééquilibrage du territoire reste essentielle dans les débats politiques en Nouvelle-Calédonie.**

C'est d'ailleurs **le Président du Gouvernement** qui, outre la détention individuelle d'un pouvoir de direction et de décision au sein du gouvernement collégial, **est chargé d'animer et de contrôler le secteur des mines**, de l'énergie et du transport aérien international. Le nickel fait donc directement partie des prérogatives du Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.





## II. DEUX PROJETS D'USINES DE NICKEL MENÉS À BIEN, NON SANS DIFFICULTÉS

### *A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DEUX GRANDS PROJETS D'USINE DE TRAITEMENT DU NICKEL EN 2005*

Un regard rétrospectif sur les conclusions du précédent rapport d'information de la commission des finances sur les grands projets d'usine de nickel, réalisé par notre ancien collègue Henri Torre en 2005 montre que la situation a, depuis, beaucoup évolué.

#### **1. Le projet de l'usine du Nord : Koniambo**

##### *a) Une condition suspensive non encore levée*

L'échange des massifs miniers prévu dans le protocole de Bercy, dont les dispositions ont été détaillées ci-dessus, était subordonné à une condition suspensive : engager de façon ferme la réalisation de l'usine du Nord avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Or, à la date d'examen du précédent rapport par votre commission des finances, le 5 octobre 2005, cet engagement ferme n'avait pas encore été pris par la société Falconbridge, alors partenaire de la SMSP pour la construction de l'usine du Nord. Nous avons donc pointé les « *très fortes incertitudes* » qui pesaient sur la réalisation de l'usine de Koniambo.

La commission des finances rappelait ainsi que « *la principale difficulté à ce jour consiste en la levée, ou non, de la clause suspensive des accords de Bercy. Sur ce point, les incertitudes juridiques sont très fortes, et les divergences d'appréciation nombreuses. Cette question [...] est la plus sensible de l'ensemble de ce dossier : elle est susceptible de mettre en cause le compromis trouvé par les accords de Bercy* ».

##### *b) Les deux interrogations soulevées par la commission des finances*

Deux questions au cœur du débat avaient été soulevées par Henri Torre.

**Tout d'abord : Falconbridge a-t-elle l'intention, dans les conditions fixées par le protocole, de mener à bien l'usine du Nord ?**

A l'époque de l'adoption du précédent rapport de la commission des finances, la société faisait valoir qu'elle avait déjà « *investi plus de 170 millions de dollars dans les études préliminaires* ». Le document ajoutait : « *les équipes sur place, que votre rapporteur a pu rencontrer, font montre d'un grand enthousiasme et de projets très aboutis quant à la formation des calédoniens et l'insertion de l'usine dans le respect des populations locales* ». Par ailleurs, la société avait su rallier à son projet les populations locales par

des campagnes d'information et de sensibilisation particulièrement convaincantes.

**La seconde question soulevée en 2005 était de savoir si les conditions financières du projet de Koniambo étaient suffisantes pour mener un projet de cette ampleur.**

Un argument avancé par Falconbridge consistait à comparer ce projet avec celui du Sud, pour estimer que l'engagement de l'Etat n'était pas assez fort.

*Sur cette question, notre ancien collègue Henri Torre estimait que « même s'il est difficile de se faire une idée de la rentabilité exacte du projet, il semble que les potentialités offertes par le massif du Koniambo soient importantes, suffisamment pour en faire une usine économiquement viable. De même, l'engagement de l'Etat est déjà considérable : 630 millions de dollars de base défiscalisable, soit un montant total de l'ordre de 220 millions de dollars de dépenses fiscales. Il faut rajouter à cela le montant de la soulte versée en 1998 à Eramet pour le massif, soit 150 millions d'euros, ainsi que la garantie qui devrait être accordée et dont le montant aurait connu une forte augmentation pour s'établir à environ 450 millions de dollars ».*

On constate donc qu'en 2005 de nombreuses incertitudes pesaient sur la réalisation de l'usine de Koniambo, le précédent rapport de notre commission étant intervenu quelques semaines avant l'échéance fixée par les accords de Bercy pour la réalisation de la condition suspensive.

A l'inverse, le second projet, celui du Sud, avançait rapidement sur la voie d'un achèvement.

## **2. Le projet de l'usine du Sud : Goro nickel**

D'autre part, un projet d'usine prenait place dans le Sud de la Nouvelle-Calédonie : le projet de Goro nickel, que le précédent rapport de notre commission jugeait être sur de « bons rails » puisqu'il estimait que **« par rapport au projet du Nord, le projet du Sud, situé à Goro, peut paraître pacifié et serein »**.

### *a) Un projet de grande ampleur et particulièrement novateur*

Comme l'indiquait le rapport de notre ancien collègue Henri Torre, le projet de Goro nickel, au Sud de la Nouvelle-Calédonie, était de particulièrement grande ampleur et reposait sur un pari technologique novateur.

En effet, à la différence de l'usine historique de Nouméa et de celle en projet de Koniambo, le projet du Sud n'est pas axé sur la valorisation des garniérites riches en nickel mais sur un minerai différent : les latérites, plus pauvres en nickel mais plus abondantes dans le sud du territoire. Son exploitation est fondée sur un procédé technologique différent :

l'hydrométallurgie, largement moins développé dans le monde que la pyrométallurgie pratiquée par la SLN et en projet dans le Nord.

L'intérêt de cette technologie est de rendre rentable l'exploitation de minerais plus pauvres en nickel. Elle pourrait également permettre de traiter les latérites présentes dans les minerais et ne pouvant être exploitées par les usines traditionnelles.

Votre commission des finances relevait en 2005 l'ampleur des infrastructures à réaliser avant de pouvoir mettre en service l'usine de Goro nickel. Le projet comprenait en effet, *« outre une mine à ciel ouvert à Goro, des usines de préparation et de traitement du nickel et du cobalt, une centrale électrique au charbon de deux fois 50 MW, une usine de production d'acide sulfurique comprenant un stockage de 500 tonnes de dioxyde de soufre liquéfié, une centrale à vapeur, une usine de calcaire, un four à chaux, un port industriel en baie de Prony, une installation de traitement des effluents et son émissaire de rejet en mer, un site de stockage des résidus pour les six premières années d'exploitation de l'unité métallurgique et enfin une « base vie » pouvant accueillir 3 000 personnes durant la phase de construction »*.

*b) Une entrée en production prévue pour 2007*

Le projet était mené par la société canadienne Inco (International Nickel Company Ltd), qui avait des liens étroits avec la Nouvelle-Calédonie puisqu'elle naquit en 2002 de la fusion de sept sociétés dont deux détenaient un domaine minier en Nouvelle-Calédonie depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle.

Comme le rappelait le rapport de la commission des finances en 2005, le projet de Goro nickel a connu deux versions. La première démarra en 2001 lorsqu'Inco prit la décision de lancer la construction de son unité commerciale. Toutefois, dès l'année 2002, le dérapage des coûts d'investissement conduisait à la suspension du projet. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2004 qu'une nouvelle évaluation des coûts du projet était finalisée et permettait d'officialiser la décision d'Inco de poursuivre la mise en œuvre de l'usine, le 19 octobre 2004.

Malgré l'ampleur des réalisations à effectuer, décrite ci-dessus, le projet semblait en 2005 en bonne voie. Nous estimions ainsi qu'avec *« une remobilisation sur le site prévue au début de l'année 2005, la phase de construction du projet de Goro Nickel devrait durer 35 mois et la phase de production devrait débuter en septembre 2007 et atteindre douze mois plus tard 90 % de sa capacité nominale »*.

**B. DEUX PROJETS AUJOURD'HUI SORTIS DE TERRE**

Six ans après ces affirmations, force est de constater que l'avancement des deux projets d'usine de nickel ne s'est pas déroulé dans les conditions prévues.

## **1. La construction de l'usine de Koniambo progresse de manière satisfaisante**

### *a) La levée des incertitudes relatives à la réalisation du protocole de Bercy*

Les discussions sur le montage par Falconbridge du financement de l'usine du Nord se sont poursuivies jusqu'à la **décision de son conseil d'administration du 6 décembre 2005 de lancer la réalisation du projet**, suivie des **engagements fermes de commandes prévues à l'accord de Bercy** et de la **décision de la société Koniambo Nickel SAS (KNS)**, détenue à 51 % par la SMSP et à 49 % par Falconbridge, **de construire l'usine du Nord**.

Entre-temps, un recours avait été déposé par la société Eramet au tribunal de grande instance de Paris demandant le gel de l'échange de gisements, dans l'attente d'un engagement ferme des partenaires, conforme aux termes de l'accord de Bercy. Le tribunal a jugé en référé et la Cour d'appel de Paris a ensuite confirmé la validité de l'engagement de Falconbridge et de la SMSP. C'est ainsi que **l'échange de gisements a pu être effectué, le 30 décembre 2005 : la SMSP a apporté le gisement de Koniambo à la société KNS, achevant ainsi la mise en œuvre des étapes prévues à l'accord de Bercy**. Pour obtenir cet échange de gisements, l'Etat a versé à Eramet une soulte de 1 milliard de francs, soit environ 152 millions d'euros, représentant le manque à gagner dû à la différence de réserves exploitables entre les deux gisements, seul celui de Koniambo permettant l'investissement dans une usine avec vingt-cinq ans d'exploitation assurée.

**L'ensemble des hypothèques pesant sur la réalisation de l'usine de Koniambo étaient ainsi levées à la fin de l'année 2005.**

### *b) Des retards dus à une révision des coûts de l'usine*

**Malgré la levée de cette incertitude, le projet de l'usine de Koniambo a pris du retard par rapport au calendrier qui avait initialement été fixé, en raison principalement de modifications de l'actionnariat.**

La société Falconbridge, pilier privé du projet de l'usine Koniambo, se trouvait à la fin de l'année 2005 sous le coup d'une offre publique d'achat du groupe Inco, engagé, comme on l'a vu, sur le projet de Goro, au Sud. Après plusieurs mois d'incertitudes dues en particulier aux procédures devant les autorités de la concurrence tant en Europe qu'outre-Atlantique, **la candidature du groupe Xstrata l'a finalement emporté**. Le 14 août 2006, **cette entreprise suisse prenait ainsi le contrôle de Falconbridge**.

Durant cette période d'incertitude, le projet n'a pu avancer conformément aux prévisions. En outre, le changement d'actionnaires a donné lieu à une révision des coûts commencée dès le mois de juillet 2006. A la suite des études d'ingénierie détaillées, le nouveau partenaire privé, tout en réaffirmant son engagement ferme de poursuivre le projet, décidait de revoir

profondément son mode de financement, sans toutefois remettre en cause le niveau des aides publiques précédemment accordées.

Cela explique que la réalisation des travaux sur le terrain ait pris plus d'un an supplémentaire de retard. Au début de l'année 2007, seuls les aménagements à l'entrée du site et le début de l'installation des bureaux avaient été engagés.

Parallèlement, une demande de prolongation des permis accordés, en particulier pour la protection de l'environnement, était devenue nécessaire pour couvrir les délais de réalisation de l'usine du Nord avant leur expiration. Après des discussions juridiques avec les autorités locales, cette prolongation a été rendue possible, puis accordée par des textes pris par la province Nord en retardant encore le début des travaux lourds (dragage du chenal, terrassements, commandes des équipements et des modules assemblés en Chine).

*c) Un projet qui pourrait être opérationnel dès 2012*

Actuellement, le projet se déroule donc selon un calendrier et un budget prévus à la fin de l'année 2007.

Votre rapporteur spécial relève que les retards pris par le projet ne sont pas exceptionnels s'agissant de réalisations de particulièrement grande ampleur financière. Ainsi, **l'usine du Nord représente un coût de 3,8 milliards de dollars américains, soit environ 2,6 milliards d'euros.**

Lors de la visite du site par votre rapporteur spécial, le chenal d'accès et le port attenants à l'usine étaient achevés, afin de recevoir les premiers modules de production construits en Chine. Ces modules ont effectivement été mis en place en août 2010. **D'après les dernières estimations, le projet pourrait être opérationnel dans le courant de l'année 2012.**

Les bureaux de KNS regroupent sur le site la plupart des équipes de direction et d'ingénierie pour la conduite de la construction. Une base-vie fonctionne depuis plus d'un an et s'agrandit pour loger les travailleurs qui mettront en œuvre l'assemblage des modules de l'usine.

Votre rapporteur spécial se réjouit de constater que **les doutes qui pouvaient encore peser, il y a six ans, sur la réalisation du grand projet de l'usine du Nord soient désormais levés.** Certes, il faut rester prudent en matière de prévisions et il n'est pas impossible que le projet prenne encore du retard pour des raisons diverses mais la perspective d'un rééquilibrage économique en faveur du Nord de la Nouvelle-Calédonie est entrée dans sa phase de concrétisation.

## **2. De Goro nickel à Vale**

En ce qui concerne le projet de Goro nickel, votre rapporteur spécial constate que les prévisions établies par votre commission des finances en 2005

avaient pêché par optimisme. En effet, **l'usine n'est à ce jour pas encore en situation de production de nickel.**

*a) Les raisons de l'important retard de l'usine du Sud*

Lorsque votre rapporteur spécial s'est rendu sur le site de l'usine du Sud, aucun gramme de nickel traité n'en était encore sorti.

En effet, **le projet a pris beaucoup de retard, pour trois raisons principales :**

- d'une part, **en octobre 2006, l'entreprise minière à l'origine du projet a été reprise par le groupe brésilien CVRD, devenu « Vale » par la suite.** A l'instar de ce qui s'est passé lors de la reprise de Falconbridge par Xstrata dans le Nord, le changement n'a pas modifié les montages juridiques et financiers du projet. Il a toutefois donné lieu à une revue des coûts de ce projet et à la conclusion d'un nouveau pacte d'actionnaires, dont la négociation a pris le temps nécessaire ;

- d'autre part, toujours à l'image de ce qui s'est déroulé pour l'usine de Koniambo, **la procédure d'autorisation ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement) a dû être renouvelée**, sur la base du dossier d'investissement revu, qui avait réduit considérablement la surface de l'usine et modifié le projet pour en limiter les surcoûts. Cette procédure n'a été reprise qu'en 2006, compte tenu du temps nécessaire à la constitution d'un nouveau dossier ;

- enfin, **la construction de l'usine s'est heurtée à de vives contestations sur le terrain** qui se sont traduites notamment par des blocages de route et des destructions d'installations. Les revendications émanaient des populations locales et portaient à la fois sur l'emploi local, les retombées économiques du projet et la protection de l'environnement. Les négociations avec l'interlocuteur principal, le Comité Rhéébù Nùù, n'ont abouti qu'en 2007, avec la signature d'un « Pacte de Développement Durable du Grand Sud de la Nouvelle-Calédonie ». Cette opposition locale à la réalisation de l'usine a contribué aux retards dans sa construction.

*b) La reprise des tests de production*

Actuellement, l'usine de nickel de Vale, à Goro, est toutefois entièrement achevée. En effet, après la clôture des événements évoqués ci-dessus, le projet a redémarré de manière satisfaisante et les premiers tests de production ont eu lieu dans le courant de l'année 2009.

Malheureusement, le 1<sup>er</sup> avril 2009, une fuite d'acide utilisé pour le traitement du nickel selon la méthode de l'hydrométallurgie s'est produite dans la baie Nord. Si les dégâts ont en pratique été limités, cet incident a toutefois nécessité d'importantes vérifications techniques, le changement de vannes et le test de nombreux joints, retardant encore de plusieurs mois la mise en service effectif de l'usine.

Enfin, quelques jours avant la visite par votre rapporteur spécial du site de Goro, un nouvel incident s'est produit sur le site de l'usine lors de nouveaux tests de production. Une colonne d'extraction contenant 670 mètres cube de solution composée d'acide et de solvants s'est effondrée. Encore une fois, les dégâts ont été limités grâce à la présence des cuves de rétention, qui ont contenu la fuite. Aucune conséquence environnementale n'est donc à déplorer. En revanche, cet incident a à nouveau nécessité la réalisation de tests de solidité et de fiabilité ainsi que le remplacement de plusieurs éléments de l'usine.

Depuis, la mise en production a partiellement repris. L'industriel procède actuellement à la vente de produits intermédiaires, l'usine n'étant pas encore en mesure de mettre en place un cycle de production intégral. C'est donc de la poudre à 40 % de nickel qui sort actuellement de l'usine de Vale, dans l'attente du démarrage effectif de l'ensemble du complexe. Avant la fin de l'année 2011, l'usine du Sud doit lancer le démarrage simultané de l'ensemble de ses installations et mettre ainsi en œuvre une opération intégrée, impliquant l'ensemble des éléments de l'usine hydrométallurgique, de l'exploitation de la mine de Goro jusqu'au chargement en port.

Le projet de Vale à Goro, d'une ampleur financière encore plus grande que celle de l'usine de Koniambo, au Nord, puisqu'il atteint **4,3 milliards de dollars d'investissements, soit environ 2,9 milliards d'euros**, et qui s'étend sur 22 hectares, devrait parvenir, en 2013, à sa production de pleine capacité. **Les débuts effectifs de la production de nickel devraient donc avoir lieu en 2011, avec quatre ans de retard par rapport aux prévisions effectuées en 2005.**

### ***C. LES NOUVELLES INCERTITUDES RELATIVES À L'USINE HISTORIQUE DE NOUMÉA***

Si le précédent rapport de la commission des finances était centré sur les deux grands projets d'usine de nickel de Koniambo et de Goro, il semble aujourd'hui utile de faire le point sur l'usine historique de production de nickel en Nouvelle-Calédonie, à ce jour la seule commercialisant du nickel traité. En effet, cette usine, qui constitue un héritage fondateur pour le territoire, fait face à la vétusté croissante de ses installations.

**La Société Le Nickel (SLN) :  
une société au cœur de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie**

La Société Le Nickel (SLN) est le résultat de la fusion en 1880 de deux sociétés, l'une appartenant à John Higginson et située en Nouvelle-Calédonie, l'autre détenue par Jules Garnier et localisée en France métropolitaine.

Le dessein de ses fondateurs était de supprimer toute concurrence entre l'Europe et la Nouvelle-Calédonie en établissant une puissante société exploitant et transformant la garniérine. De 1888 à 1974, la société était principalement détenue par la famille Rothschild qui, grâce à sa puissance financière, lui permit de surmonter les différentes crises du nickel, d'imposer un quasi-monopole en Nouvelle-Calédonie (en particulier face à la concurrence du groupe Ballande avant la seconde guerre mondiale) et de devenir un des premiers producteurs mondiaux de nickel.

Dans les années soixante, la SLN s'efforça de conserver son monopole métallurgique en s'opposant à toute tentative d'implantation d'un fondeur étranger, en l'espèce Inco. Durement frappée par la crise du nickel des années soixante-dix, la SLN fera l'objet d'importantes restructurations économiques et financières. En 1985, la SLN devient une filiale d'un nouveau groupe, Eramet, qui associe l'Etat à des actionnaires privés français et étrangers. La participation de l'Etat (26 %) est aujourd'hui détenue par le groupe Areva.

En 1999 et suite à l'Accord de Nouméa, l'Etat a vendu 30 % du capital de la SLN et 5,1 % du capital de Eramet à la société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI) qui représente les intérêts des trois provinces. Dans ce cadre, un prêt de 160 millions d'euros a été octroyé par l'agence française de développement (AFD) à la STCPI. Le reste du capital de SLN se répartit entre Eramet (60 %) et Nisshin Steel (10 %). L'accord sur l'entrée d'intérêts publics de la Nouvelle-Calédonie dans le capital d'Eramet et la SLN prévoyait aussi que les parts de la STCPI dans Eramet pouvaient être échangées contre des parts de SLN pour obtenir une minorité de blocage. Le 6 décembre 2006, la STCPI notifiait la levée de cette option, formalisée dans le pacte d'actionnaire STCPI – Eramet, amenant sa participation dans la SLN à 34 %.

Par ailleurs, le pacte d'actionnaire liant la famille Duval et le groupe Areva, les deux actionnaires principaux d'Eramet, leur permet de contrôler ensemble 63 % du capital et 74 % des droits de vote de la société.

La renégociation du pacte d'actionnaire STCPI – Eramet, prévue pour 2010, a été ajournée à la demande du partenaire calédonien, dans l'attente d'une clarification des évolutions possibles dans l'actionnariat d'Eramet, en particulier du point de vue des participations publiques et de la possibilité d'un rapprochement d'Eramet et du pôle minier d'Areva.

*Source : ministère chargé de l'outre-mer*

## **1. La SLN et l'usine de Doniambo**

Employant 2 500 personnes, dont les deux tiers dans la métallurgie, la SLN est aujourd'hui le sixième producteur mondial de nickel et le premier producteur mondial de ferronickels. La SLN possède la seule usine



métallurgique en état de production en Nouvelle-Calédonie. L'usine, que votre rapporteur spécial a pu visiter, est située pointe de Doniambo, à Nouméa, c'est-à-dire particulièrement près du centre de la capitale néo-calédonienne. Cette usine est alimentée à partir des centres miniers de la société : Thio, Kouaoua, Poro, Népoui et Tiébaghi et des centres de la société minière Georges Montagnat.

Le procédé métallurgique de l'usine de Doniambo est classique. Il fait appel à des fours, pour la production de ferronickels à environ 25 % de nickel. La SLN produit en outre, à partir de ferronickels, des mattes, sulfures de nickel à 75 % de nickel environ, destinées à la production de nickel pur par l'usine Eramet de Sandouville. L'usine dispose de trois fours dont les besoins énergétiques sont couverts par **une centrale thermique au fuel, attenante à l'usine et par conséquent située également au cœur de l'agglomération de Nouméa.**

## **2. Une usine ancienne, qui doit trouver la voie de sa modernisation**

### *a) Le projet de réalisation d'une nouvelle centrale électrique*

La vétusté de l'usine électrique servant aujourd'hui à l'alimentation du site de Doniambo et ses conséquences environnementales ont conduit la SLN à envisager son remplacement par une nouvelle centrale. L'ensemble des personnes rencontrées par votre rapporteur spécial à Nouméa se sont d'ailleurs émues des possibles effets de l'usine actuelle sur la santé des habitants.

Un projet de construction d'une nouvelle centrale à charbon, qui produirait deux fois 90 mégawatts, est donc à l'étude. Il prévoit la possibilité d'utiliser jusqu'à 10 % de biomasse en combustible, sous réserve de la mise en place d'une filière viable de production en Nouvelle-Calédonie.

### *b) Le projet d'extension de l'usine*

Outre cette amélioration de la centrale électrique, la SLN souhaitait que la production annuelle de l'usine de Doniambo passe de 60 000 tonnes de métal contenu à 75 000 tonnes, pour accompagner la croissance mondiale du marché du nickel. Cet objectif devait initialement être atteint dès l'année 2006.

Dans cette perspective, l'un des trois fours de l'usine a été modernisé, permettant ainsi d'augmenter sa capacité actuelle de fusion d'environ 25 %. C'est dans ce cadre également que se sont inscrits les investissements industriels réalisés sur le centre minier de Tiébaghi, visant à faire passer sa production annuelle de 250 000 à plus d'1 million de tonnes. Une nouvelle usine d'enrichissement du minerai a ainsi été mise en place.

L'objectif d'accroissement de la production initialement fixé a toutefois dû être abandonné en raison, d'une part, de difficultés dans la montée

en puissance du four et, d'autre part, de la crise du marché du nickel en 2008 et 2009, qui a rendu les nouveaux investissements moins rentables.

C'est pourquoi Eramet a présenté en novembre 2009 un nouveau plan stratégique pour la SLN. La logique de ce plan était différente de celle du plan de montée en puissance de la production initialement envisagé. En effet, il se contentait de fixer un niveau optimal de production, de 65 000 tonnes, à atteindre en cinq ans, assorti d'un palier intermédiaire de 60 000 tonnes à atteindre en 2012. Les objectifs de production ont donc été fortement revus à la baisse. Par ailleurs, ce plan visait à réduire les coûts de production, à hauteur de 90 millions d'euros d'ici à l'année 2012, au travers notamment de la réduction des effectifs de l'usine à 2 100 personnes.

Comme l'indique le ministère chargé de l'outre-mer, ce plan s'appuie sur le constat des difficultés structurelles de la SLN dans la compétition internationale. **La vétusté relative de l'usine et la diminution progressive de la teneur en nickel des centres miniers de l'entreprise place en effet l'usine parmi les producteurs les moins compétitifs avec un coût complet de production de huit dollars la livre.** Ce plan d'amélioration de la compétitivité a pour objectif d'abaisser ce coût d'environ un dollar.

*c) Quelles perspectives à long terme pour la SLN ?*

Outre les initiatives prises par l'entreprise pour renouveler et améliorer son outil de production et sa structure industrielle, le domaine minier vieillissant et épars dont dispose la SLN pose, à long terme, la question de la pérennité de l'entreprise sur le territoire.

C'est dans cette perspective que la province Sud a décidé, en janvier 2009, d'attribuer les domaines miniers de Prony et de Pernod, situés à la pointe Sud de l'île, à cette entreprise. L'objectif de cette opération était de permettre à la SLN de développer une nouvelle usine, qui utiliserait un procédé hydrométallurgique, proche de celui utilisé dans l'usine de Vale. Eramet a en effet mis au point, dans son centre de recherche de Trappes (Yvelines), un procédé hydrométallurgique dont la première mise en œuvre industrielle est prévue sur le site indonésien de Weda Bay.

La procédure d'attribution a toutefois été annulée car jugée irrégulière par le tribunal administratif de Nouméa en novembre 2009, suite à un recours déposé par Vale Inco. **L'avenir de la SLN reste donc de ce point de vue incertain.**

De même, **le projet de remplacement de l'usine électrique de Doniambo est arrêté**, dans l'attente d'une décision des actionnaires de la SLN.

### **III. QUELLES LECONS TIRER DU DÉVELOPPEMENT DU NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE ?**

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la valorisation du nickel en Nouvelle-Calédonie et de l'évolution des grands projets d'usines de traitement décrits ci-dessus.

Votre rapporteur spécial, en charge de la mission « Outre-mer », s'est en particulier interrogé sur l'utilité effective de la défiscalisation dont ont bénéficié les usines néo-calédoniennes, au regard de leur coût pour les finances publiques.

#### ***A. UNE DÉFISCALISATION UTILE MAIS PAS NÉCESSAIRE***

Le cas très particulier des grands projets de nickel en Nouvelle-Calédonie est l'occasion d'illustrer la mise en œuvre effective de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer et permet d'apporter un éclairage intéressant sur son utilité.

#### **1. L'application au nickel du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer**

##### ***a) Une aide en faveur des investissements productifs en outre-mer***

Les deux projets d'usine - celui de Koniambo, au Nord, et celui de Vale, au Sud - ont bénéficié du dispositif classique de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer prévu par les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts.

L'article 199 *undecies* B précité prévoit un dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs neufs réalisés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. Les foyers fiscaux pouvant bénéficier de cette défiscalisation sont ceux domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

Le champ des entreprises concernées est vaste puisqu'il s'étend à l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception de ceux expressément exclus par la loi. Il inclut notamment les activités d'extraction et de traitement des minerais.

Jusqu'à la loi de finances pour 2011, le mécanisme de défiscalisation permettait au contribuable de réduire sa cotisation d'impôt sur le revenu d'un

montant égal à 50 % de celui de l'investissement réalisé<sup>1</sup>. C'est donc de ce dispositif qu'on bénéficié les grands projets d'usine de Nouvelle-Calédonie.

En pratique, le montage financier consiste, la plupart du temps, pour le contribuable, à participer à une société en nom collectif (SNC), qui achète le bien en recourant pour partie à un emprunt bancaire. La SNC loue par la suite le bien à l'entreprise exploitante en outre-mer, qui lui verse des loyers, permettant le remboursement de l'emprunt bancaire. Dans ce cas, le mécanisme de défiscalisation impose à la fois que le bien soit conservé par l'entreprise pendant une durée de cinq ans et que les associés des sociétés propriétaires des biens conservent leurs parts dans ces sociétés pour une durée équivalente.

Au terme de cette période de cinq années :

- soit le cumul des loyers versés par l'entreprise excède le prix de l'investissement et celui-ci est rétrocédé à l'entreprise exploitante pour un euro symbolique ;

- soit l'entreprise acquitte à la société la valeur de l'investissement non encore couverte par les loyers versés.

L'article 217 *undecies* précité transpose aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés le régime de la défiscalisation des investissements productifs institué, en matière d'impôt sur le revenu, par l'article 199 *undecies* B. A la différence du régime prévu pour l'impôt sur le revenu, la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés n'implique pas une réduction de l'impôt payé d'un pourcentage de l'investissement réalisé mais une **déduction des résultats imposables de l'entreprise, à hauteur de l'investissement réalisé**.

L'entreprise, souvent métropolitaine, qui défiscalise, peut donc retrancher de son résultat imposable les montants engagés dans l'opération d'investissement en outre-mer. L'économie fiscale qu'elle réalise résulte du fait que cette déduction du résultat imposable réduit d'autant l'assiette sur laquelle s'appliquera le taux d'impôt sur les sociétés.

*b) Un mécanisme de rétrocession qui s'apparente à une subvention publique*

Par rapport aux autres mécanismes de défiscalisation applicables en France, celui des investissements productifs en outre-mer présente une spécificité. En effet, afin de garantir que le mécanisme profite aux entreprises d'outre-mer, un dispositif de rétrocession est institué par les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* précités. Il est applicable aux montages financiers, évoqués ci-avant, où l'exploitant loue le bien à une société regroupant les investisseurs. Dans ce cas, la loi impose que 60 % minimum du montant de la réduction d'impôt soit rétrocédé à l'entreprise exploitante, sous

---

<sup>1</sup> L'article 105 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a appliqué à cette réduction d'impôt sur le revenu un « rabot » de 10 %.

forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien à l'exploitant<sup>1</sup>.

Ainsi, pour le contribuable - entreprise ou particulier - un investissement de 100 produit une économie d'impôt sur le revenu de 50. De cette économie, il convient de retrancher le montant de l'avantage rétrocedé à l'exploitant, soit, en général, 60 %, donc 30. Enfin, le contribuable doit s'acquitter des frais de montage de l'opération perçus par les cabinets en défiscalisation, qui s'élèvent, en général, à environ 4 % du montant de l'investissement. Il en résulte, pour un investissement de 100, que le gain net du contribuable est de 16.

Pour sa part, l'exploitant ne bénéficie que du montant de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré aux contribuables finançant l'investissement, au terme de la location-vente à loyer bonifié. Ainsi, **le mécanisme de la défiscalisation est comparable, pour l'exploitant, à une subvention de l'ordre de 30 % du montant de l'investissement.**

*c) Des difficultés persistantes d'évaluation*

Comme l'a fréquemment rappelé la commission des finances, dans ses rapports budgétaires sur la mission « Outre-mer » comme dans son rapport sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, en 2009, **les dispositifs de défiscalisation applicables aux investissements productifs en outre-mer souffrent de l'incapacité de l'administration à évaluer leur efficacité et leur coût.**

Particulièrement révélateur est le principal constat de la Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (LPOM), dans son dernier rapport d'étape, daté du 6 décembre 2006, selon laquelle *« l'ensemble des travaux qui ont été conduits ne permettaient pas d'évaluer, au sens de l'article 38 de la LPOM, le dispositif de défiscalisation, tous secteurs ou procédures confondus »*<sup>2</sup>.

Cette incapacité s'ajoute à la difficulté pour l'administration fiscale d'évaluer de manière fiable le coût des dispositifs de défiscalisation. Votre commission exprimait ainsi *« la crainte que l'administration soit en réalité dans l'incapacité d'évaluer précisément le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer ». [...] Les chiffres avancés doivent être considérés avec une marge d'erreur de plus ou moins 15 %. Cette difficulté d'évaluation du coût des dépenses fiscales rend extrêmement complexe toute tentative d'établir un bilan de leur performance. En effet, comment juger l'efficacité de mesures dont le coût n'est connu qu'avec une marge d'erreur*

---

<sup>1</sup> Par coordination avec l'application du « rabot » de 10 %, le taux de rétrocession minimal a été porté à 62,5 % par l'article 105 précité de la loi de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, rapport d'étape « Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer : évaluation des mesures de défiscalisation des investissements et d'exonération des charges sociales », 6 décembre 2006.

*aussi importante lorsque, par ailleurs, l'évaluation des conséquences économiques et sociales de ces dispositifs est également lacunaire ? »<sup>1</sup>.*

## **2. Des montants défiscalisés sans commune mesure avec les projets habituels**

Si le dispositif juridique dont ont bénéficié les grands projets d'usines de nickel en Nouvelle-Calédonie est celui applicable à l'ensemble des investissements productifs en outre-mer, **l'ampleur des montants défiscalisés et, par conséquent, de leur coût pour les finances publiques, est sans commune mesure avec celle des projets qui bénéficient habituellement de la défiscalisation.**

Ainsi, les deux projets d'usine ont bénéficié pour des montants exceptionnellement élevés de ce dispositif de défiscalisation, correspondant au montant lui-même particulièrement important des investissements réalisés. En raison de cette ampleur, c'est le dispositif de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés, plus que celui à l'impôt sur le revenu, qui a été utilisé. En effet, ce sont principalement de grandes entreprises qui sont en mesure, en raison du montant de l'impôt qu'elles doivent acquitter, de bénéficier de plusieurs millions d'euros de défiscalisation. C'est donc l'article 217 *undecies* qui a été utilisé de manière privilégiée.

Cet article dispose que *« les investissements [...] dont le montant total par programme et par exercice est supérieur à 1 000 000 euros ne peuvent ouvrir droit à déduction que s'ils ont reçu un agrément préalable du ministre chargé du budget »*. En l'occurrence, les montants défiscalisés excédaient nécessairement ce plancher.

Des décisions d'agrément ont donc dû être accordées par le ministère en charge du budget. Elles portent sur un montant de **bases défiscalisables de 481 millions de dollars<sup>2</sup> environ pour l'usine du Sud et de 780 millions de dollars<sup>3</sup> pour l'usine du Nord**. Ces bases sont étalées sur plusieurs années mais elles doivent être mises en regard du montant annuel des agréments accordés par Bercy qui est d'environ un milliard euros. On constate donc que **le nickel tient une place particulière dans la défiscalisation des investissements outre-mer.**

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 111 (2010-2011) - tome III - annexe n° 18 - mission « Outre-mer », fait au nom de la commission des finances par MM. Doligé et Massion, rapporteurs spéciaux, projet de loi de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Les agréments de défiscalisation sont libellés en dollars américains, les investissements étant réalisés dans cette monnaie. In fine, le coût effectif de la défiscalisation pour les finances publiques de la France varie en fonction du cours du dollar américain par rapport à l'euro. Il sera égal au taux de l'impôt sur les sociétés, multiplié par la base défiscalisable imputée sur les résultats, ajusté par l'effet devises et l'actualisation sur les exercices sur lesquels les montants sont imputés. Ainsi, le montant de 481 millions de dollars correspond à environ 345 millions d'euros.

<sup>3</sup> Soit environ 560 millions d'euros.

Au final, **le coût d'ensemble pour l'Etat de la défiscalisation accordée pour les deux usines peut être évalué à environ 305 millions d'euros** mais ne sera définitivement connu qu'une fois les opérations réalisées et les déductions effectivement opérées par les contribuables bénéficiaires.

Votre rapporteur spécial rappelle que cette aide fiscale doit être rapportée au montant de l'investissement global pour les deux usines : plus de 8 milliards de dollars, soit environ 5,5 milliards d'euros. **L'aide fiscale apportée par l'Etat français correspond donc à environ 5 % du montant des projets.**

### **3. Un soutien financier apparemment nécessaire**

Au vu du coût pour les finances publiques de l'application du dispositif de défiscalisation aux grands projets de nickel en Nouvelle-Calédonie, votre rapporteur spécial s'est légitimement interrogé, comme serait fondé à le faire chaque contribuable, sur l'efficacité de cette dépense fiscale et son caractère nécessaire ou non pour la réalisation des projets afférents.

Il relève, à l'issue de ses déplacements et de l'ensemble des entretiens qu'il a conduits, tant à Paris qu'en Nouvelle-Calédonie, l'unanimité des acteurs économiques et politiques concernés sur la nécessité du soutien financier qui a ainsi été apporté par l'Etat. **Que les avis émanent de l'Etat - Anne Duthilleul, chef de la mission pour les grands projets de nickel en Nouvelle-Calédonie, Thierry Suquet, secrétaire général du Haut-commissariat et Aurélien Louis, directeur de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie - ou des acteurs économiques du nickel eux-mêmes - Peter Poppinga, directeur général de Vale Nouvelle-Calédonie, Denis Lachance, président de Koniambo Nickel SAS, et André Dang, président de la SMSP - ils ont tous pointé le rôle déterminant de la défiscalisation pour améliorer le rendement des usines de nickel en Nouvelle-Calédonie et ainsi garantir leur rentabilité et leur mise en œuvre effective.**

Concernant l'usine de Koniambo, le ministère chargé de l'outre-mer indique pour sa part que *« les sommes apportées par l'Etat représentent un soutien décisif au financement du projet [...] et permettent de rendre le projet viable à des cours du nickel très raisonnables, limitant ainsi ses risques, ce qui est essentiel compte tenu de son ampleur en montant et en délais de réalisation »*. Il indique également que le soutien financier de l'Etat au projet de l'usine du Sud a été *« décisif »*.

Par ailleurs, comme l'a indiqué Patrice Laussucq, chef du bureau des agréments et rescrits à la direction générale des finances publiques, à votre rapporteur spécial, le processus de délivrance par Bercy des agréments prévus par le code général des impôts en matière de défiscalisation des investissements en outre-mer fait intervenir une appréciation des montants nécessaires à la réalisation de l'investissement. **La détermination des bases défiscalisées est le fruit d'une négociation globale, entre l'Etat et**

**l'opérateur économique concerné, et prend en compte ce que l'Etat considère comme nécessaire à la réalisation effective de l'investissement.** Le montant des bases défiscalisées apparaît au final comme un arbitrage entre l'effort financier considéré comme acceptable pour l'Etat et le montant de l'aide fiscale estimé comme nécessaire par les investisseurs.

**Ce n'est qu'une fois le montant de l'agrément fiscal déterminé qu'il est procédé à l'identification des éléments matériels qui feront l'objet de la défiscalisation.** Le bureau des agréments indique que, pour des raisons juridiques, les éléments défiscalisés doivent répondre à certaines caractéristiques légales : ils doivent être économiquement productifs, aisément identifiables et permettre une évaluation de leur production par rapport aux objectifs initialement fixés. C'est uniquement au regard de ces critères que sont choisis, au sein des ensembles productifs de chacun des projets, les éléments qui feront l'objet d'un financement défiscalisé. Leur détermination ne résulte donc pas de l'application automatique d'un dispositif législatif à un investissement productif déterminé. Aucune autre raison que le besoin d'individualiser les investissements défiscalisés n'explique que telle structure de production fasse l'objet de défiscalisation et telle autre, identique, en soit exclue.

#### **4. Un dispositif qui présente plus d'inconvénients que d'avantages par rapport aux subventions budgétaires**

Il ressort des éléments réunis par votre rapporteur spécial que **le dispositif législatif de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer laisse une très grande marge de manœuvre à l'exécutif** s'agissant d'opérations d'investissement de l'ampleur financière des usines de nickel en Nouvelle-Calédonie. En effet, le ministre en charge du budget est libre de déterminer, dans le respect des dispositions légales, le montant de la base défiscalisable, à l'issue d'un processus qualifié de « négociation » ou « d'arbitrage ».

S'agissant du cas particulier des usines de nickel en Nouvelle-Calédonie, le coût de la défiscalisation aurait pu être dix, voire vingt fois plus élevé par l'application du même dispositif légal que celui existant à une base défiscalisable plus large. **Ce constat pose la question, pour le Parlement, des modalités de contrôle du coût de la défiscalisation.** Lors du vote d'un dispositif de défiscalisation tel que celui actuellement applicable aux investissements productifs en outre-mer, **le Parlement ne peut disposer d'aucun élément fiable relatif au coût, pour les finances publiques, du dispositif adopté,** puisque ce coût variera en fonction des choix effectués, au cas par cas, par le Gouvernement. Ce n'est qu'au cours de missions de contrôle telles que celle effectuée par votre rapporteur spécial, et qui fait l'objet du présent rapport, que peut être déterminé, *a posteriori*, l'impact de l'application du dispositif sur les finances publiques ainsi que son effet économique.



Cela soulève donc la question des **avantages respectifs de la défiscalisation, d'une part, et des subventions publiques, d'autre part.**

**Des subventions publiques inscrites au budget de l'Etat en loi de finances permettraient à la représentation nationale, et donc à l'ensemble des citoyens, de mesurer précisément et de débattre de l'ampleur du soutien financier accordé pour le développement économique des territoires d'outre-mer.** Elles garantiraient que le coût pour les finances publiques des incitations financières de l'Etat ne se fasse pas hors la vue du Parlement.

**Du point du vue du déficit budgétaire, le choix entre la dépense fiscale et la dépense budgétaire est indifférent.** Toutefois, privilégier la défiscalisation permet d'afficher un niveau de dépenses moins élevé et n'a donc pas d'impact sur la norme de dépense que l'Etat fixe au budget général. A l'inverse, faire le choix de subventions publiques aurait un impact direct sur la norme de dépense. C'est d'ailleurs une des lacunes de l'indicateur que constitue la norme de dépense puisque les dépenses fiscales en sont *de facto* exclues et que cette norme n'englobe donc pas l'ensemble de l'effort financier accordé par l'Etat. **Choisir la dépense budgétaire et non la dépense fiscale aurait donc pour mérite de rendre plus exhaustive et donc plus opérationnelle la notion de norme de dépense.**

**De manière générale, l'un des rares mérites des dispositifs de défiscalisation par rapport aux subventions publiques réside dans la relative simplicité de leur mise en œuvre.** La délivrance d'une subvention nécessite en effet une demande qui transite par un canal bureaucratique souvent long et complexe, avant que les crédits puissent être effectivement débloqués. La défiscalisation, à l'inverse, en permettant au contribuable de déduire directement du montant de ses impôts une partie du coût d'un investissement, est plus souple.

**Ce constat, qui peut s'avérer pertinent pour certaines dépenses fiscales, ne correspond qu'à une partie seulement des investissements bénéficiant de la défiscalisation en outre-mer.** En effet, comme nous l'avons vu, tous les investissements dont le montant excède par programme et par exercice un million d'euros sont subordonnés à la délivrance d'un agrément ministériel et donc à une procédure d'évaluation semblable à celle qui pourrait être mise en œuvre pour débloquer une subvention. La lourdeur de la démarche administrative est donc identique et d'ailleurs largement critiquée par les représentants des entreprises que votre rapporteur spécial a eu l'occasion de rencontrer.

En outre, dans la majorité des cas, la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer bénéficie à des contribuables qui ne sont pas les acteurs économiques réalisant l'opération d'investissement. Ce sont des contribuables, particuliers ou entreprises, qui réduisent leur charge fiscale en participant au financement d'investissements réalisés par d'autres acteurs. Ce constat est d'autant plus vrai dans le cas d'investissements

particulièrement lourds tels que ceux des usines de nickel de Nouvelle-Calédonie. Par conséquent, la défiscalisation ne consiste pas simplement, pour un contribuable, à réduire son assiette fiscale en fonction du montant de l'investissement réalisé. Elle implique au contraire de faire appel à des cabinets de défiscalisation spécialisés qui se chargent, pour le compte d'investisseurs, de trouver des contribuables intéressés et de monter les opérations, complexes, de défiscalisation. **L'avantage de la simplicité administrative de la défiscalisation ne s'applique donc pas à la défiscalisation des grands projets d'usine de nickel en Nouvelle-Calédonie.**

**De manière générale, votre rapporteur spécial estime donc que le dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, appliqué aux grands projets d'usine de nickel en Nouvelle-Calédonie, présente plus d'inconvénients que d'avantages, comparativement à l'ouverture de crédits budgétaires.**

## ***B. LE NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU NORD***

Outre les leçons à tirer en matière de défiscalisation, votre rapporteur spécial a pu constater, au cours de son déplacement dans la province Nord, que la mise en service de l'usine de Koniambo ne suffirait pas, à elle seule, à remédier au déséquilibre de développement actuel entre le Sud et le Nord de la Nouvelle-Calédonie.

**En effet, le changement induit par la présence d'une structure de production de l'importance de cette usine de nickel, dans une région particulièrement peu peuplée, doit être accompagné d'un vaste plan de constructions et d'aménagements publics afin de garantir qu'il bénéficiera réellement à la population locale.**

### **1. Les conséquences potentielles du développement de l'usine de Koniambo**

La mise en service de l'usine de Koniambo devrait avoir des conséquences majeures pour les trois communes concernées : Voh, Koné et Pouembout.

Bernard Boué-Mandil, directeur de la société anonyme d'économie mixte locale Grand projet de Voh Koné Pouembout (SAEML), a indiqué à votre rapporteur spécial que la construction de 1 000 logements d'ici à l'année 2012 serait nécessaire pour accueillir les salariés et l'activité induite par la présence de l'usine. D'après les estimations des autorités locales, **la région devrait atteindre en 2015, un seuil de 15 000 à 20 000 habitants contre 9 000 aujourd'hui soit environ un doublement en cinq ans.**

Or, outre l'absence de logements, les équipements collectifs sont actuellement limités et la construction d'écoles, de zones agro-alimentaires, de

zones industrielles, d'un nouveau réseau routier, d'infrastructures sportives ou encore d'un centre médico-social apparaissent nécessaires. Elles impliqueront le développement du réseau d'eau et d'assainissement et la mise en place d'un nouveau dispositif de traitement des déchets.

C'est pour répondre à l'importance de ces besoins que la SAEML a été créée en 2006. Elle est chargée d'orchestrer l'ensemble du processus de développement et d'aménagement de la région en assurant la coordination technique de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement pour le compte des élus locaux. Elle met également en œuvre des programmes d'investissement et réalise des opérations pour le compte de partenaires publics ou privés. **Au total, ce sont près de 587 millions d'euros (70 milliards de francs Pacifique) qui seront investis par la SAEML sur la période 2006-2012 pour le développement de la région**, à comparer à un montant de retombées économiques de l'usine de Nord compris entre 420 et 670 millions d'euros (entre 50 et 80 milliards de francs Pacifique).

## **2. L'insuffisance actuelle des réalisations d'accompagnement**

Votre rapporteur spécial a pu visiter les projets en cours ou déjà achevés lors de son déplacement. Il a constaté le caractère relativement modeste des opérations terminées : une école de musique et un auditorium au sein d'un parc d'aménagement et de développement des activités culturelles, une école maternelle ainsi qu'une première tranche de quinze villas. Onze nouvelles opérations ont été lancées en 2010, notamment l'aménagement de la zone industrielle de Vavouto, proche de l'usine, et trente-six logements à l'entrée de Koné.

**Il apparaît, au vu de ces éléments, qu'un réel « coup d'accélérateur » doit être donné, notamment en matière de logement, pour subvenir aux besoins des futurs salariés de l'usine et des habitants qui viendront s'installer dans le Nord pour profiter de l'activité économique induite par la présence de l'usine.**

Le développement économique de la région fait notamment face aux réticences des investisseurs pour s'installer sur des terrains coutumiers, dont le régime légal est moins protecteur pour l'entreprise puisqu'elle n'est pas propriétaire du foncier. Or, dans la province Nord, la proportion des terres coutumières est élevée et pourrait brider le développement de la région et accroître fortement le prix du foncier non coutumier. Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial sur place, de plus en plus d'entreprises basées à Nouméa sont prêtes à s'implanter sur des terrains coutumiers, conscientes de la nécessité de participer au développement économique du Nord. Les autorités coutumières s'ouvrent quand à elles à la reconnaissance de droits d'occupation pour les entreprises qui s'implantent sur du foncier coutumier, même si le schéma juridique et financier de ces implantations reste complexe.

De manière générale, votre rapporteur spécial souhaite que la province Nord, qui bénéficie (cf. *infra*) de ressources financières conséquentes, s'investisse le plus fortement possible dans le développement des infrastructures proches de l'usine, afin de garantir que celle-ci bénéficie effectivement à la population locale.

### ***C. LE DÉVELOPPEMENT DU NICKEL ET L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES PROVINCES NÉO-CALÉDONIENNES***

#### **1. La nécessité de préserver l'équilibre financier entre les provinces néo-calédoniennes**

##### *a) Le déséquilibre initial entre les provinces néo-calédoniennes*

**Les ressources minières de nickel sont inégalement réparties sur le territoire néo-calédonien.** Les mines sont majoritairement situées dans la province Sud, bien que certaines des plus importantes d'entre elles, notamment celle de Koniambo, se trouvent dans la province Nord. En outre, la province des îles Loyauté est totalement dépourvue de cette ressource qui fait pourtant la richesse du territoire dans son ensemble.

**Cette inégalité s'ajoute à un déséquilibre démographique et économique qui a déjà été évoqué.** D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la province Sud rassemble près de 75 % de la population de la Nouvelle-Calédonie, 80 % des emplois du territoire et plus de 80 % de son produit intérieur brut.

##### *b) La fonction de rééquilibrage de la répartition des ressources financières*

C'est pour remédier à ces déséquilibres préexistants que la loi référendaire du 9 novembre 1988<sup>1</sup>, faisant suite aux accords de Matignon et créant les trois provinces néo-calédoniennes, a fixé une règle spécifique dictant la répartition des ressources fiscales du territoire.

Les trois provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie ne bénéficient pas d'une fiscalité locale autonome, à l'exception des centimes additionnels et de quelques taxes spécifiques. Leurs ressources proviennent majoritairement de la redistribution des recettes fiscales perçues par la collectivité de Nouvelle-Calédonie elle-même, à hauteur de 55,5 % pour les trois provinces et de 16,5 % pour les trente-trois communes. La Nouvelle-Calédonie ne conserve ainsi au profit de son propre budget que 28 % des ressources fiscales qu'elle recouvre.

En outre, au sein des fonds alloués aux provinces, un objectif de redistribution des richesses du territoire a été poursuivi. Cet objectif justifie le

---

<sup>1</sup> Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie.

choix d'une clef de répartition des deux dotations versées par la Nouvelle-Calédonie à chacune de ses provinces déconnectée de la réalité démographique du territoire. L'article 181 de la loi précitée du 9 novembre 1988 prévoit que le reversement des ressources au profit des provinces s'effectue *via* deux dotations :

- une dotation de fonctionnement, « *répartie à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté* » ;

- une dotation d'équipement, « *répartie à raison de 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté* ».

**Déjà éloignées de la réalité démographique du territoire lors de leur adoption, ces clefs de répartition s'en sont progressivement écartées du fait de la centralisation, à Nouméa et au sein de la province Sud, des activités économiques et de la population du territoire.** Au recensement de l'année 2009, la population néo-calédonienne était ainsi répartie : 75 % dans la province Sud, 18 % dans la province Nord et 7 % dans les îles Loyautés.

La répartition des ressources financières publiques du territoire n'a pas été modifiée par la loi organique de 1999<sup>1</sup>. Il est en revanche prévu qu'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie, votée à la majorité des trois cinquièmes, puisse la modifier.

D'après les avis recueillis sur le terrain par votre rapporteur spécial, aucun consensus ne se dégage quant à la modification de cette clef de répartition, qui traduit en pratique la volonté de rééquilibrage du territoire exprimée tant lors des accords de Matignon que dans l'accord de Nouméa. Toutefois, figer dans le marbre une règle qui, de fait, est de plus en plus éloignée de la situation réelle du territoire n'est pas sans poser problème. Les représentants de la province Sud rencontrés par votre rapporteur spécial n'ont pas manqué d'insister sur les difficultés financières croissantes auxquelles la province fait face du fait du déséquilibre de cette clef de répartition. *A contrario*, la situation financière de la province Nord est particulièrement confortable puisque ses réserves financières sont évaluées à environ 200 millions d'euros en 2010<sup>2</sup>.

**Au vu de ces éléments, votre rapporteur spécial pointe le risque réel que le déséquilibre financier croissant entre les provinces soit considéré comme de plus en plus injuste par les populations locales et ravive les tensions politiques internes à la Nouvelle-Calédonie. Il estime urgent qu'une négociation approfondie soit mise en œuvre pour parvenir à un consensus sur une modification de la clef de répartition des ressources financières sur le territoire.**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Près de 24 milliards de francs Pacifique.

## 2. Quels enjeux pour les participations financières des provinces aux usines de nickel ?

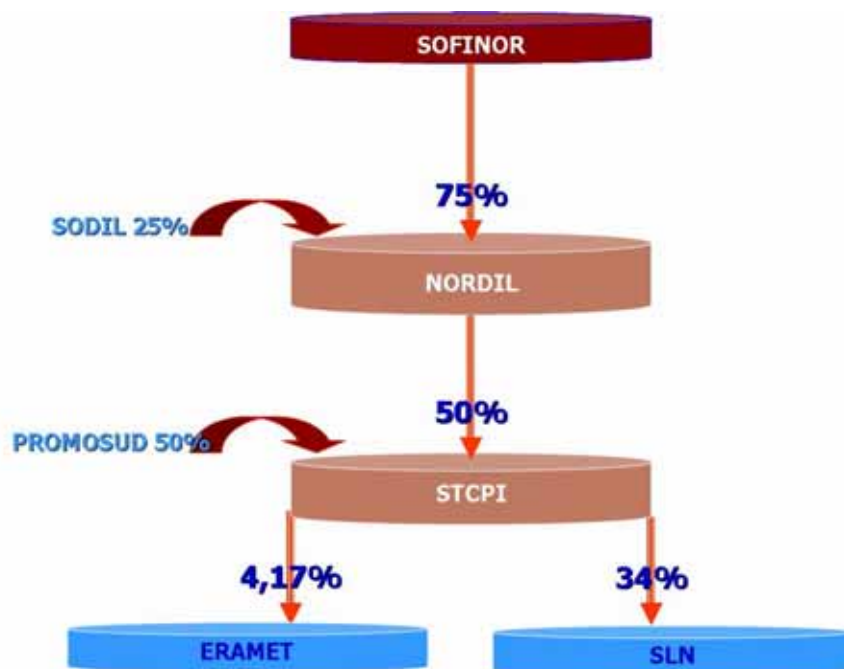
a) Les trois provinces détiennent des participations dans les usines de nickel du territoire

(1) La SLN

Outre les retombées fiscales potentielles des usines de nickel et l'enjeu de leur clef de répartition, **les nouvelles usines du territoire engagent financièrement les provinces au travers des participations que celles-ci détiennent dans chacun des projets.**

En ce qui concerne l'usine historique de Nouméa, la société STCPI, (société territoriale calédonienne de participation industrielle), qui représente les intérêts des trois provinces, a acquis 34 % du capital de la SLN<sup>1</sup> et 4 % de celui d'Eramet.

Participation des provinces dans le capital de la SLN



Source : Sofinor

<sup>1</sup> Eramet en détient 56 % et le principal client japonais de la SLN, Nisshin Steel, en dispose de 10 %.

Comme l'indique le graphique ci-dessus, le capital de la STCPI est composé à parts égales :

- de la société d'économie mixte Promosud, détenue majoritairement par la **province Sud** ;
- et de la société d'économie mixte Nordil, détenue à 25 % par la Sodil, aux mains de la **province des îles Loyautés**, et à 75 % par la société Sofinor, elle-même détenue à 75 % par la **province Nord**.

La STCPI versant des dividendes aux sociétés qui constituent son actionnariat, **les trois provinces bénéficient ainsi directement de ressources financières liées à la production de nickel par la SLN**. En outre, leur participation leur permet d'être représentées au conseil d'administration de la SLN et d'y jouer un rôle, bien que minoritaire.

#### (2) L'usine du Nord

En ce qui concerne le projet du Nord, en application des principes définis lors des accords de Matignon, **la province Nord est, à travers plusieurs intermédiaires, l'actionnaire majoritaire de l'usine de Koniambo**.

Ainsi, la SMSP (société minière du sud pacifique) détient 51 % des parts de la société Koniambo Nickel SAS, le reste appartenant au groupe Xstrata. Or, la SMSP est majoritairement détenue par la province Nord puisqu'elle est une filiale à hauteur de 87 % de la SEM Sofinor.

Le modèle d'actionnariat servant de support à l'usine du Nord reflète ainsi le choix de confier à la province Nord, et donc aux néo-calédoniens eux-mêmes, la responsabilité de la mise en œuvre du projet ainsi que de garantir les retombées de ce projet pour le territoire. Cette participation majoritaire de la province n'a été rendue possible que grâce à l'intervention de l'Etat. En effet, c'est l'apport en nature, par la SMSP, du gisement de Koniambo qui constitue le fondement de cet actionnariat et cet apport a nécessité une soulte de 152 millions d'euros versée par l'Etat pour assurer l'équilibre de l'échange entre le gisement de Poum, détenu par la SMSP, et celui de Koniambo, détenu par Jacques Lafleur au moment du protocole de Bercy.

#### (3) L'usine du Sud

Enfin, en ce qui concerne le projet de l'usine du Sud, les trois provinces ont décidé de se réunir au sein d'une société de participation, dénommée « Société de participation minière du Sud calédonien » (SPMSC), afin de prendre part à hauteur de 10 % à l'actionnariat de Vale, à raison de 50 % pour la province Sud et 25 % pour chacune des deux autres provinces.

Toutefois, la participation actuelle de la SPMSC est limitée à 5 %, en raison de l'importance des investissements à consentir. Celle-ci devra remonter à 10 % dans un délai de deux ans après la mise en service

commerciale, nécessitant ainsi de la part des trois provinces de nouveaux efforts financiers.

*b) Une participation qui répond davantage à un choix politique qu'à des perspectives de retombées financières*

Si l'on excepte la participation dans la SLN, **la détention par les provinces néo-calédoniennes d'actions dans les deux grands projets d'usines de nickel du territoire semble davantage répondre à une logique politique qu'à une logique de rentabilité économique.**

En effet, d'après les entretiens que votre rapporteur spécial a pu mener sur le sujet, si la province Nord est indirectement actionnaire majoritaire du projet de Koniambo, elle n'a toutefois pas pu contribuer autant que Xstrata au financement d'une usine, dont le coût est estimé à 2,6 milliards d'euros. Par conséquent, les bénéfices que dégagera l'usine une fois sa mise en production effective serviront, dans un premier temps, à rétribuer l'investissement majoritairement réalisé par Xstrata. Ce n'est que dans un second temps que la province Nord, bien que majoritaire, peut espérer tirer des bénéfices financiers de sa participation dans le projet de Koniambo.

De même, il est apparu, au vu des auditions réalisées par votre rapporteur spécial, que la participation des provinces dans le projet de Vale, au Sud, *via* la SPMSC, était particulièrement coûteuse et ne pourrait générer des retombées financières, à court terme, pour des motifs identiques.

De manière générale, **votre rapporteur spécial est circonspect quant à la volonté des provinces néo-calédoniennes de participer au capital des usines de nickel.** Les retombées potentielles économiques et fiscales des projets sont telles qu'il ne semble pas nécessaire d'y ajouter la volonté de participer au capital des entreprises exploitantes. En outre, le coût des participations est particulièrement élevé pour ces acteurs publics. Enfin, **les acteurs privés spécialisés dans l'activité minière et la production de nickel sont les plus à même de faire les bons choix de production et de garantir la rentabilité et la viabilité des projets.**

C'est pourquoi votre rapporteur spécial est réticent à l'idée que les participations de provinces deviennent majoritaires dans le capital de la SLN. Or, selon Pierre Alla, directeur général de la SLN, les provinces du Nord et des îles Loyauté souhaitent parvenir à cette participation majoritaire, alors que la société Eramet y est opposée.



## CONCLUSION

Pour conclure, votre rapporteur spécial souhaite souligner **l'impératif, pour la France, de se doter d'une vraie politique stratégique minière, intégrant la Nouvelle-Calédonie.**

La richesse de la Nouvelle-Calédonie est une chance pour notre pays et, en auditionnant tant l'administration du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement que le directeur de cabinet de son ancien ministre, Jean-Louis Borloo, il lui est apparu que **la France risquait de manquer une opportunité stratégique et que, depuis le désengagement du BRGM, l'Etat ne disposait plus des moyens nécessaires pour mener une vraie politique minière.**

Pourtant, l'Etat a toute sa place dans la définition d'une politique minière néo-calédonienne ambitieuse. Les Néo-calédoniens attendent notamment de savoir si Areva, actionnaire d'Eramet, qui possède l'usine de Nouméa, souhaite ou non se désengager de cette participation. Cela conditionne très largement l'avenir de l'usine de Nouméa.

La mise en service des deux grands projets d'usine de nickel aura un impact considérable tant sur l'économie que sur la société du territoire. Pour cette raison, **la coexistence de trois usines d'une telle ampleur sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie nécessite une coopération entre l'ensemble des acteurs pour que le développement se fasse harmonieusement et que la concurrence entre les opérateurs ne porte pas préjudice mais profite à la Nouvelle-Calédonie et à la France dans son ensemble. Or, actuellement, votre rapporteur spécial a surtout constaté la très vive concurrence entre les trois opérateurs, qui sont en compétition tant pour disposer des mines de nickel que pour faire prévaloir leur mode de production.**

C'est pourquoi **il est urgent que l'Etat, après s'être concentré sur l'objectif de construire l'usine de Koniambo dans le Nord, passe à l'étape suivante et se réengage dans la politique minière de la Nouvelle-Calédonie.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 23 mars 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Éric Doligé, rapporteur spécial, sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle Calédonie.**

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial.** - Le rapport de contrôle que je vous présente aujourd'hui s'inscrit dans un travail de long terme, mené par notre commission des finances, sur les grands projets d'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie. Ce travail se justifie par l'ampleur financière des projets métallurgiques néo-calédoniens et par leurs conséquences sur les finances de l'Etat, en particulier en termes de dépenses fiscales.

C'est également l'occasion pour moi, en tant que rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », d'examiner le cas particulier de la croissance économique de la Nouvelle Calédonie, soutenue par des dispositifs fiscaux en faveur d'un développement endogène que tout le monde appelle de ses vœux pour l'ensemble de l'outre-mer français.

Ainsi, c'est à la suite de nos collègues Roland du Luart, en 1996, et Henri Torre, en 2005, que j'ai souhaité mener, au nom de la commission des finances et en application de l'article 57 de la LOLF, une mission de contrôle budgétaire sur les grands projets d'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie. Dans le cadre de ce contrôle, j'ai pu y effectuer un déplacement d'une semaine, qui a été précieux pour mesurer l'importance du nickel dans l'ensemble de la société calédonienne et le niveau de développement de ce territoire, très éloigné, et très méconnu de nos compatriotes métropolitains.

Je vous présenterai les conclusions de mes travaux en trois temps :

- tout d'abord, l'importance du nickel tant pour le développement économique de la Nouvelle-Calédonie que pour son équilibre politique ainsi que l'état des projets d'usine lors du dernier contrôle effectué au nom de la commission des finances, en 2005 ;

- puis, les avancées intervenues depuis lors concernant chacun des deux grands projets d'usine : Vale Inco au Sud et Koniambo au Nord ainsi que l'état de l'usine historique de Nouvelle-Calédonie, celle de la Société Le Nickel - la SLN - à Nouméa ;

- enfin, les leçons que nous pouvons tirer du développement du nickel en Nouvelle-Calédonie, en particulier la question de l'utilisation de la défiscalisation comme outil de développement économique.

Tout d'abord, pourquoi le nickel est-il un atout économique majeur pour la Nouvelle-Calédonie ?

Parce que, d'une part, c'est un minerai très largement utilisé dans l'industrie pour la réalisation de l'acier inoxydable et d'autres métaux utilisés notamment dans l'aéronautique. Parce que, d'autre part, il est relativement

rare de le trouver sous une forme exploitable à un coût raisonnable. Et, enfin, parce que la Nouvelle-Calédonie dispose d'environ 10 % des réserves mondiales de nickel, ce qui est considérable compte tenu de la taille de ce territoire de 18 500 km<sup>2</sup> soit un peu plus de 3 % de la taille de la France métropolitaine. En plus de ces ressources, le minerai néo-calédonien est relativement facilement exploitable, ce qui constitue un atout indéniable face à la concurrence internationale.

Comme pour la majorité des activités minières, l'essentiel de la valeur ajoutée est produite au stade du traitement et non de l'extraction du nickel. Or, grâce à une seule usine de traitement du nickel, celle, historique, de la Société Le Nickel (SLN), qui se trouve à Nouméa, la Nouvelle-Calédonie a produit, en 2009, plus de 52 000 tonnes de nickel métal, soit 4 % de la production mondiale. Le nickel représente ainsi 12 % de la création de richesse en Nouvelle-Calédonie et tire à la hausse une grande partie du reste des activités économiques.

C'est ce qui explique en grande partie le haut niveau de développement de ce territoire, où la richesse par habitant est la plus forte de l'ensemble des collectivités françaises d'outre-mer de taille comparable. Son PIB par habitant était ainsi égal, en 2008, à 83 % de celui de la France métropolitaine, soit 25 % de plus que celui de la Martinique par exemple. Dans la zone Pacifique, la Nouvelle-Calédonie se classe en deuxième position en termes de PIB par habitant, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Outre son poids économique, le nickel a joué et joue encore un rôle important dans l'évolution politique du territoire.

Lors de la signature des accords de Matignon, le 26 juin 1988, à la suite du conflit opposant les loyalistes et les indépendantistes, a été affirmée la nécessité d'un rééquilibrage économique entre le Nord de la Nouvelle-Calédonie, largement moins développé que le Sud, qui, avec la ville de Nouméa, regroupe la majorité des activités économiques. La volonté de voir se construire une usine dans le Nord est ancienne, puisque le général de Gaulle, en visite sur le territoire en 1966, l'évoquait déjà. Pendant des années, les autorités du Nord ont demandé à l'opérateur historique, Eramet, de construire cette usine. Pour des raisons économiques, le groupe français n'a pas souhaité se lancer dans un projet de cette ampleur. Cela a alimenté pendant cette période, et comme l'avait fort bien vu notre collègue Roland du Luart, lors de son déplacement en 1996, le thème de la « richesse volée » des terres kanaks.

Mi-1996, le FLNKS a érigé en préalable aux discussions sur l'avenir du territoire la réaffectation de certains gisements au profit d'un projet d'usine dans le nord de l'île.

C'est dans la perspective de ce rééquilibrage qu'a été signé le protocole de Bercy, le 1<sup>er</sup> février 1998, en préalable à la signature de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. Le protocole de Bercy prévoyait le développement et la réalisation d'une usine métallurgique dans la Province Nord, sur la base

d'un échange de gisements entre la SLN et la SMSP - Société Minière du Sud Pacifique, majoritairement détenue par la Province Nord.

On constate donc que l'engagement de réaliser l'usine de traitement du nickel du Nord - dite usine de Koniambo - a été une condition de la signature et de la viabilité des accords politiques passés pour garantir la stabilité de la Nouvelle-Calédonie.

Venons-en aux conclusions du rapport réalisé par Henri Torre en 2005. Nous verrons ensuite que la situation a beaucoup évolué depuis.

Tout d'abord l'usine de Koniambo, au Nord. L'échange des massifs miniers prévu dans le protocole de Bercy, que j'ai évoqué, était subordonné à une condition suspensive : engager de façon ferme la réalisation de l'usine du Nord avant le 1er janvier 2006. Or, à la date d'examen du précédent rapport par notre commission des finances, le 5 octobre 2005, cet engagement ferme de réaliser l'usine n'avait pas été pris par la société Falconbridge, alors partenaire de la SMSP pour la construction de l'usine du Nord. Nous avons donc pointé les « très fortes incertitudes » qui pesaient sur la réalisation de l'usine de Koniambo.

D'autre part, un projet d'usine prenait place dans le Sud de la Nouvelle Calédonie : le projet de Goro nickel, que le précédent rapport de notre commission jugeait être sur de « bons rails ». Nous estimions à l'époque que le projet, particulièrement novateur sur le plan technique, devrait être opérationnel d'ici l'année 2008.

Nous sommes en 2011 et qu'en est-il de l'état d'avancement de ces deux projets ?

Les discussions sur le montage par Falconbridge du financement de l'usine du Nord se sont poursuivies jusqu'à la décision de son conseil d'administration du 6 décembre 2005 de lancer la réalisation du projet, suivie des engagements fermes de commandes prévues dans l'Accord de Bercy et de la décision des actionnaires de construire l'usine du Nord. Les incertitudes relatives à sa réalisation ont donc été levées in extremis.

En 2006, une OPA sur la société Falconbridge a conduit à sa prise de contrôle par le groupe minier suisse Xstrata. Suite à cette prise de contrôle, une révision des coûts est intervenue en juillet 2006 et le nouvel actionnaire, tout en réaffirmant son engagement ferme de poursuivre le projet, décidait de revoir profondément son mode de financement, ce qui a prolongé la période d'ingénierie financière préalable à la réalisation de l'usine.

Actuellement, le projet se déroule donc selon un calendrier et un budget prévus fin 2007. C'est l'occasion pour moi d'appeler votre attention sur le gigantisme de ces investissements. L'usine du Nord représente en effet un coût de 3,8 milliards de dollars américains. Lors de mon déplacement, en mai dernier, le chenal d'accès et le port étaient achevés, pour pouvoir recevoir les premiers modules de production construits en Chine, qui ont effectivement

été mis en place en août dernier. D'après les dernières estimations, le projet pourrait être opérationnel dans le courant de l'année 2012.

Nous pouvons donc nous réjouir que les doutes qui pouvaient encore peser, il y a six ans, sur la réalisation du grand projet de l'usine du Nord soient désormais levés. La perspective d'un rééquilibrage économique en faveur du Nord de la Nouvelle-Calédonie est entrée dans sa phase de concrétisation.

Qu'en est-il du second projet, celui en cours de développement dans le Sud de la Nouvelle-Calédonie ?

A l'inverse du projet du Nord, le rapport d'information de notre commission en 2006 peut être jugé a posteriori comme optimiste concernant sa réalisation, prévue pour l'année 2008. En effet, lorsque j'ai visité le site aucun gramme de nickel traité n'était encore sorti de l'usine du Sud.

Le projet a pris beaucoup de retard pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, en octobre 2006, l'entreprise minière à l'origine du projet a été reprise par le groupe brésilien CVRD, devenu Vale par la suite. Ce changement n'a pas modifié les montages juridiques et financiers du projet. Il a toutefois donné lieu à une revue des coûts de ce projet, qui a conduit à revoir en 2007 son financement à travers un nouveau pacte d'actionnaires qu'il a fallu prendre le temps de négocier ;

- par ailleurs, la procédure d'autorisation ICPE a dû être renouvelée, sur la base du dossier d'investissement revu, qui avait réduit considérablement la surface de l'usine et modifié le projet pour en limiter les surcoûts. Cette procédure n'a été reprise qu'en 2006, compte tenu du temps nécessaire à la constitution d'un nouveau dossier ;

- parallèlement, de fortes contestations se sont manifestées sur le terrain, avec des blocages de route et des destructions d'installations. Les revendications émanaient des populations locales et portaient à la fois sur l'emploi local, les retombées économiques du projet et la protection de l'environnement. Les négociations avec l'interlocuteur principal, le Comité Rhéébù Nùù, n'ont abouti qu'en 2007, à travers la signature d'un « Pacte de Développement Durable du Grand Sud de la Nouvelle-Calédonie » ;

- après ces événements, le projet a pu démarrer de manière satisfaisante et les premiers tests ont eu lieu en 2009. Or, le 1er avril 2009, une fuite d'acide s'est produite dans la Baie Nord, proche de l'usine. Les dégâts ont été limités puisque les poissons repeuplaient déjà la rivière le week-end suivant. Cet incident grave a toutefois nécessité des vérifications techniques, le changement de vannes et le test de nombreux joints, retardant la mise en service effectif de plusieurs mois ;

- enfin, quelques jours avant mon déplacement en Nouvelle-Calédonie, un nouvel incident intervenait sur le site de l'usine lors de nouveaux tests de production. Une colonne d'extraction avec 670 mètres cubes de solution, contenant de l'acide et des solvants, s'est effondrée, mais les cuves

de rétention ont contenu la fuite, qui n'a pas causé de dégâts environnementaux.

Aujourd'hui, ce projet d'une ampleur financière encore plus grande que celle de l'usine de Koniambo, au Nord, puisqu'il atteint 4,3 milliards de dollars d'investissements, et qui s'étend sur 22 hectares, a repris sa phase de démarrage en 2011 et devrait parvenir en 2013 à sa production de pleine capacité. C'est donc avec trois ans de retard par rapport aux prévisions effectuées en 2006 que l'usine du Sud entre en production.

Enfin, je voudrais ajouter un sujet à ceux qui avaient été traités par la commission des finances il y a six ans : celui de l'usine historique de production de nickel de Doniambo, installée à Nouméa et que j'ai eu l'occasion de visiter.

En effet, elle commence à souffrir d'une certaine vétusté. Elle est notamment alimentée par une centrale électrique ancienne et polluante, située en plein cœur de la capitale calédonienne. Si les projets de modernisation ne manquent pas, je pense qu'une clarification de la volonté de son actionnariat serait souhaitable, j'y reviendrai.

Quelles sont les leçons à tirer et les enjeux actuels du développement de ces grandes usines de nickel en Nouvelle-Calédonie ?

Tout d'abord, un sujet qui nous intéresse particulièrement parce qu'il touche directement aux finances de l'Etat : l'application des dispositifs de défiscalisation en outre-mer aux projets d'usine de nickel en Nouvelle-Calédonie.

Comme tous les investissements productifs éligibles, les deux projets d'usine - au Nord et au Sud - ont pu bénéficier des dispositions du code général des impôts qui permettent à des contribuables - particuliers imposables à l'impôt sur le revenu mais surtout, dans ce cas particulier, entreprises imposables à l'impôt sur les sociétés - de bénéficier de réductions d'impôts proportionnelles à leur financement d'investissements productifs en outre-mer. Le schéma permet alors au contribuable qui défiscalise de bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 50 % des sommes qu'il investit. Ainsi, schématiquement, sur une mise de fonds propres de 100 euros, le contribuable bénéficie d'une réduction d'impôt de 50 euros. Une part de cette réduction d'impôts - au minimum 60 % - doit être rétrocédée à l'entreprise locale. Celle-ci bénéficie donc d'au moins 30 euros sur les 50 euros de réduction d'impôt, qui correspondent pour elle à l'équivalent d'une subvention publique. Enfin, sur les 20 euros restants, le contribuable doit en général payer l'intermédiaire en défiscalisation ayant permis la réalisation de l'opération.

Je ne reviendrai pas sur les critiques habituellement formulées par notre commission sur ce dispositif et notamment sur l'incapacité du Gouvernement à en évaluer précisément tant le coût que les bénéfices en termes d'emplois et de richesses créées localement.

Je me contenterai de dresser les constats suivants, que j'ai pu faire sur place :

- les deux projets d'usine ont bénéficié pour des montants exceptionnellement élevés de ce dispositif de défiscalisation. Les décisions d'agrément accordées par le ministère des finances portent sur un montant de bases défiscalisables de 345 millions d'euros pour l'usine du Sud et de 560 millions d'euros pour l'usine du Nord. Ces bases sont étalées sur plusieurs années mais elles sont à comparer avec le montant moyen annuel des agréments accordés par Bercy : environ 1 milliard d'euros. Le nickel tient donc une place particulière dans la défiscalisation des investissements outre-mer. Au final, le coût d'ensemble pour l'Etat de la défiscalisation accordée pour les deux usines est de l'ordre de 305 millions d'euros. Je rappelle qu'il est à comparer à un investissement global pour les deux usines de plus de 8 milliards de dollars soit environ 5,8 milliards d'euros ;

- par ailleurs, l'ensemble des acteurs que j'ai rencontrés a estimé que l'octroi de cette défiscalisation a été nécessaire à la réalisation de ces grands projets. Le bureau des agréments à Bercy m'a d'ailleurs indiqué que le montant des bases défiscalisables avait été négocié dans le cadre de conventions globales en fonction de ce que l'Etat considérait comme nécessaire à la réalisation de l'investissement ;

- cela m'amène à un troisième constat : le dispositif légal de la défiscalisation en outre-mer laisse une très grande marge de manœuvre à l'exécutif, hors du contrôle du Parlement. Le montant de la défiscalisation en a été négocié, le bureau des agréments disposant d'une grande liberté dans ce domaine. J'ai pu observer sur place que, pour les besoins du montage financier, il a fallu individualiser les éléments des usines bénéficiant de la défiscalisation mais qu'aucune raison de fond ne justifie que tel élément soit défiscalisé ou non.

Par conséquent, s'agissant de grands projets tels que ceux relatifs au nickel en Nouvelle-Calédonie, si une aide financière publique apparaît nécessaire, on peut toutefois sérieusement s'interroger sur la pertinence de passer par un dispositif de défiscalisation plutôt que par une subvention budgétaire, qui aurait le mérite d'être retracée dans le budget de l'Etat et contrôlable, tant par le Parlement que par le contribuable.

Outre les leçons à tirer en matière de défiscalisation, il m'est apparu au cours du déplacement que la mise en service de l'usine de Koniambo, au Nord, ne suffirait pas à elle seule à régler les problèmes de déséquilibre de développement entre le Sud et le Nord.

En effet, il va falloir mettre l'accent rapidement sur l'accompagnement du développement du projet en réalisant des équipements dans les trois communes concernées de Voh, Koné et Pouembout, notamment à travers la construction de logements dans ces trois communes, ainsi que l'implantation de commerces, hôtels, restaurants ou services.



Or, de ce que j'ai pu voir lors de mon déplacement, si une partie des projets se réalise, c'est à un rythme qui me semble particulièrement lent alors que la population de cette région - 10 000 personnes actuellement - pourrait doubler dans les prochaines années. Le risque est donc important que le développement de l'usine ne profite pas pleinement à la Province Nord, voire provoque des tensions sociales dans cette région.

Enfin, et c'est le dernier point que je voudrais souligner, il est impératif que la France se dote d'une vraie politique stratégique minière, intégrant la Nouvelle-Calédonie.

La richesse de la Nouvelle-Calédonie est une chance pour notre pays et il m'a semblé, en auditionnant tant l'administration du ministère de l'écologie que le directeur de cabinet de son ancien ministre, Jean-Louis Borloo, que nous étions en train de passer totalement à côté de ce sujet stratégique et que, depuis le désengagement du BRGM, l'Etat ne disposait plus des moyens nécessaires pour mener une vraie politique minière.

Les néo-calédoniens attendent notamment de savoir si Areva, actionnaire à hauteur de 25 % dans Eramet, qui possède l'usine de Nouméa, souhaite ou non se désengager de cette participation. Cela conditionne très largement l'avenir de l'usine de Nouméa.

En outre, la coexistence de trois usines d'une telle ampleur sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie nécessite une coopération entre l'ensemble des acteurs pour que le développement se fasse harmonieusement et que la concurrence entre les opérateurs ne porte pas préjudice mais profite à la Nouvelle-Calédonie et à la France dans son ensemble.

Or, l'Etat, après s'être concentré sur l'objectif de construire l'usine de Koniambo dans le Nord, ne semble pas encore être passé à l'étape suivante, ce qui me semble pourtant une urgence.

Voilà, mes chers collègues, ce que je souhaitais vous dire. En conclusion, il faut insister sur la nécessité, pour la Nouvelle-Calédonie, d'utiliser au mieux cette richesse qu'est le nickel et, pour l'Etat, de l'accompagner dans son développement, dans l'intérêt de la Nouvelle-Calédonie mais aussi de la France dans son ensemble.

**M. Jean Arthuis, président.** - Il me semble en effet qu'il convient de replacer sous le contrôle du Parlement la défiscalisation des investissements en outre-mer. Des banques ont par le passé réduit, pour des montants très élevés, le montant de leur impôt sur les sociétés grâce à l'application de la défiscalisation en Nouvelle-Calédonie. D'ailleurs, ce dispositif peut, dans certains cas, bénéficier à des entreprises étrangères.

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial.** - J'ajoute qu'une partie du minerai calédonien est aujourd'hui exportée pour être traitée en Corée du Sud, en raison de trop faibles capacités d'exploitation sur le territoire. Ainsi, une grande part de la valeur ajoutée est délocalisée.

**M. Jean Arthuis, président.** - Tant que les usines ne fonctionnent pas, on exporte du « blé en herbes ».

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial.** - On constate par ailleurs que les collectivités territoriales néo calédoniennes ont des participations, tant dans le projet d'usine du Nord que dans celui du Sud, mais que des incertitudes importantes pèsent sur les perspectives de retour sur investissement de ces participations. En outre, la clef de répartition utilisée pour la répartition des recettes fiscales entre les trois provinces conduit, semble-t-il, à favoriser très largement la province Nord, alors que les finances de la province Sud sont de plus en plus tendues. Cette question devra faire l'objet d'un examen approfondi.

De manière générale, l'Etat ne me paraît pas assez impliqué dans le dossier du nickel en Nouvelle-Calédonie, alors même que l'investissement financier a été pour lui important. Aujourd'hui, les néo-calédoniens ont les moyens de leur autonomie politique, grâce à un niveau de développement du territoire très satisfaisant. Ce modèle n'est malheureusement pas facilement applicable dans les autres collectivités territoriales d'outre mer car il est largement fondé sur les ressources minières de la Nouvelle-Calédonie.

Quoi qu'il en soit, il est impératif que l'Etat s'engage davantage sur ce sujet. On peut craindre que ce soient les inconvénients, notamment environnementaux, de ces usines de traitement qui nécessitent, à terme, son intervention.

**M. Jean Arthuis, président.** - Nous aurons alors les inconvénients sans avoir eu les avantages...

**A l'issue de ce débat, la commission a donné acte à M. Eric Doligé, rapporteur spécial, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## ANNEXE 1

### CARTE DES CENTRES DES MASSIFS MINIERES ET DES USINES MÉTALLURGIQUES EN NOUVELLE-CALÉDONIE



Source : Documentation photographique n° 8031



## ANNEXE 2

-

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

#### En métropole

##### **Mercredi 28 avril 2010**

- **Mme Anne Duthilleul**, chef de la mission pour les grands projets de Nickel en Nouvelle-Calédonie.

##### **Mercredi 19 mai 2010**

- **M. Pierre Frogier**, député, président de la Province Sud de la Nouvelle-Calédonie.

##### **Mercredi 26 mai 2010**

- **M. Patrice Laussucq**, chef du bureau des agréments et rescrits à la direction générale des finances publiques ;
- **Mme Véronique Perrier**, adjointe à la sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales, et **M. Xavier Foata**, chef du bureau des ressources minérales, en charge du suivi du dossier du nickel en Nouvelle-Calédonie.

##### **Jeudi 3 juin 2010**

- **M. Gaël Yanno**, député.

##### **Jeudi 10 juin 2010**

- **M. André Dang**, Président de la SMSP.

##### **Jeudi 17 juin 2010**

- **M. Jean-François Carencu**, directeur de cabinet de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

##### **Mardi 22 juin 2010**

- **M. Harold Martin**, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

## **Programme du déplacement en Nouvelle-Calédonie**

### **Lundi 3 mai 2010, Nouméa**

- **9h45** : entretien avec **M. Thierry Suquet**, secrétaire général du haut-commissariat ;
- **12h00** : entretien au cours d'un déjeuner avec **M. Simon Loueckhote**, sénateur et membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- **14h30** : entretien avec **MM. Philippe Gomes**, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en charge des mines et de l'énergie, **Aurélien Louis**, directeur de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC), et **Roger Kerjouan**, conseiller du président ;
- **17h30** : entretien avec les représentants du MEDEF Nouvelle-Calédonie : **M. Daniel Ochida**, président de la commission économie et fiscalité, **Mme Jeanine Décamp**, présidente du syndicat des industries de la mine (SIM), **MM. Olivier Consigny**, en charge des relations institutionnelles de Koniambo nickel SAS, **Xavier Gravelat**, directeur général de la société minière Georges Montagnat, **Christian Habault**, directeur du développement de l'hydrométallurgie à la Société Le Nickel.

### **Mardi 4 mai 2010, Nouméa et Goro**

- **8h00** : entretien au cours d'un petit-déjeuner avec **M. Bernard Paul**, représentant de la Nouvelle-Calédonie au Conseil économique, social et environnemental national ;
- **9h30** : entretien avec des membres du Sénat coutumier : **MM. les sénateurs Dick Meureureugoin, Albert Wahoulo, Damas Thean Boueonne, David Sinewani, Pascal Sihaze, Ambroise Doumai, Gathélia Wabealo, M. Raphaël Mapou**, directeur de cabinet, et **Mmes Marie-Madeleine Vakie et Franscesca Beou** ;
- **12h15** : départ de Nouméa en voiture pour l'usine de nickel de Vale Inco, à Goro ;
- **14h00** : présentation du projet de l'usine par **MM. Peter Poppinga**, directeur général, **Luc Nouvian**, directeur financier, **Jean-Jacques Perraud**, directeur EHSQ (environnement, santé, sécurité, qualité) et **Jean-Michel N'Guyen**, directeur environnement de Vale Inco Nouvelle-Calédonie ;
- **15h15** : visite de l'usine de Vale Inco ;
- **16h30** : entretien avec les représentants du personnel de l'usine de Vale Inco : **Mmes Madeleine Wamo**, de l'Union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités (USTKE) et **Raymonde Newedou** et **MM. Pierre**

**Maefana** et **Mustafa Twayyib**, de l'Union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC) ;

- **17h30** : départ de Goro pour Nouméa ;
- **19h15** : arrivée à Nouméa ;
- **20h00** : dîner à la résidence du haut-commissaire donné par le secrétaire général du Haut-commissaire et Madame Thierry Suquet à l'occasion de la mission en Nouvelle-Calédonie de votre rapporteur spécial, en présence de **MM. Pierre N'Gaioni**, vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, **Simon Loueckhote**, sénateur et membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, **Aurélien Louis**, directeur de la DIMENC, **Jean Leques**, maire de Nouméa, **Mmes Janine Décamp**, présidente du SIM, **Béatrice Steffan**, secrétaire générale adjointe du haut-commissariat et **M. Pierre Alla**, directeur général de la Société Le Nickel.

#### **Mercredi 5 mai 2010, Koné**

- **8h00** : entretien avec **M. Alain Gueydan**, commissaire délégué de la République pour la province Sud, commissaire délégué pour la province Nord par intérim ;
- **8h30** : entretien à l'hôtel de l'assemblée de la Province Nord avec **MM. Joseph Goromido**, maire de Koné et membre de l'assemblée de la Province Nord, **Guigui Dounehote**, maire de Voh, membre de l'assemblée de la Province Nord et du Congrès, **Gérard Poadja**, membre de l'assemblée de la Province Nord et du Congrès, **Luc Bataillé**, chef de projet à la cellule Koniambo, accompagnement de l'usine du Nord, et **Mme Bernadette Salaun**, directrice de cabinet du président de l'assemblée de la Province Nord ;
- **10h45** : site de Vavouto, présentation du projet de Koniambo par **M. Olivier Consigny**, en charge des relations institutionnelles de Koniambo Nickel SAS (KNS) ;
- **11h30** : entretien avec **Mmes Chantal Francoeur**, vice-présidente de KNS pour les ressources humaines, et **Katia Frangipane**, représentante syndicale ;
- **12h00** : déjeuner à la cantine de la base-vie avec **M. Denis Lachance**, président de KNS ;
- **12h45** : visite du site de l'usine de Koniambo ;
- **14h30** : présentation du projet de la société d'économie mixte de Voh Koné Pouembout (SEM VKP) par **M. Bernard Boué-Mandil**, directeur ;
- **15h45** : visite de réalisations et de chantiers financés par la SEM VKP.

#### **Jeudi 6 mai 2010, Nouméa**

- **9h45** : audition de **MM. Thierry Beltrand**, directeur de l'agence de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) en Nouvelle-Calédonie, **Olivier Simon**, responsable du service « Etudes », **David Chatelain**, chargé d'études au service « Etudes » ;
- **13h45** : présentation de la Société Le Nickel par **M. Jean-Charles Ritter**, directeur de l'usine de Doniambo ;
- **14h15** : visite de l'usine ;
- **15h15** : interview par **RFO** ;
- **15h30** : entretien avec **M. Pierre Alla**, directeur général de la Société Le Nickel ;
- **16h15** : rencontre avec **MM. André Desplat**, Président de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie, **Michel Quintard**, administrateur de la SLN et de Vale Inco pour le compte de la province Sud, et **Pierre Kolb**, directeur général d'A2EP, membre consulaire ;
- **18h00** : interview à **Radio Rythme Bleu**.

#### **Vendredi 7 mai 2010, Nouméa**

- **9h15** : réunion de travail avec les services du haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie : **M. Thierry Suquet**, secrétaire général, **Mmes Geneviève Falco**, directrice de l'action interministérielle et des relations avec les collectivités territoriales, **Béatrice Steffan**, secrétaire générale adjointe, **MM. Aurélien Louis**, DIMENC, et **Bruno Faffin**, chargé de mission représentant de le trésorier-payeur général ;
- **11h30** : **conférence de presse** au centre administratif du haut-commissariat ;
- **14h00** : réunion avec les représentants du centre national de recherche technologique (CNRT) sur le nickel et son environnement : **M. Alban Tremblier**, président, **Mme Béatrice Steffan**, secrétaire générale adjointe du haut-commissariat, **MM. Bernard Robineau**, géologue, et **Jean-Claude Angué**, professeur des universités, chargé de mission pour la recherche et la technologie au haut-commissariat ;
- **16h00** : réunion avec les services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge du budget et de la fiscalité : **MM. Bernard Deladrière**, membre du gouvernement chargé du budget, de la fiscalité, de l'économie numérique et des questions relatives à la communication audiovisuelle, **Gildas Lebreton**, conseiller en charge du budget et des finances, **Mmes Anne Gras**, conseillère en charge de la fiscalité et **Stéphanie Boiteux**, directrice des services fiscaux.