

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

4 9 4 / 2 0 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé « Vingt ans de soutien financier de l'Etat à la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie ».

Par courrier du 3 janvier 2020, vous m'avez communiqué les observations et recommandations de la Cour des comptes à l'issue de l'examen des vingt ans de soutien financier de l'Etat à la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie. J'ai pris connaissance avec attention de votre courrier, et je souhaite vous faire part des éléments suivants.

De manière liminaire, je souhaite insister sur les principes qui guident l'intervention de l'Etat en direction de la filière nickel en Nouvelle-Calédonie.

Il convient, à cet égard, de distinguer les différents types d'actions de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, au-delà de la phase des accords de Bercy et de la création de la société territoriale calédonienne de participations industrielles (STCPI), l'Etat pouvant intervenir comme garant en dernier ressort de la pérennité des usines indispensable actuellement à la dynamique économique et social de la Nouvelle-Calédonie ou comme actionnaire. *A contrario*, l'Etat n'intervient pas sur la filière nickel au titre des actions conduites en matière de restructuration industrielle.

L'intervention de l'Etat dans ce secteur, qui passe également par des outils non spécifiques à la filière nickel comme la défiscalisation, s'inscrit dans un contexte économique donné mais elle n'est motivée sur le long terme que par les engagements politiques des gouvernements successifs vis-à-vis de la Nouvelle-Calédonie, engagements posés par les Accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa et les accords de Bercy. C'est pour cette raison que le devenir de la filière nickel est régulièrement discuté à haut niveau lors des comités des signataires de l'Accord de Nouméa.

1. S'agissant des soutiens financiers directs aux entreprises métallurgiques.

Je partage l'appréciation de la Cour sur le caractère inévitable des soutiens financiers consentis par l'Etat en 2016. Je note d'ailleurs que ces soutiens sur la période considérée sont du même ordre de grandeur que ceux consentis au profit des autres usines de Nouvelle-Calédonie par leurs actionnaires.

Dès l'automne 2015, le cours du nickel avait franchi à la baisse le seuil de 4 dollars par livre (\$/lb) et, au printemps 2016, il restait environ deux fois inférieur à son niveau un an auparavant (3,8 \$/lb au 31 mars 2016, contre 5,7 \$/lb un an auparavant). Dans ces conditions, l'ensemble de la filière calédonienne s'est trouvée dans une situation financière critique.

S'agissant de la société le Nickel (SLN), le financement intercalaire que lui avait accordé Eramet fin 2015 permettait seulement de couvrir ses besoins en trésorerie jusqu'au mois de mai 2016. Un prêt de 200 M€, en substitution de l'actionnaire néo calédonien STCPI regroupant les intérêts des trois provinces, a été accordé par l'Etat à la SLN en juillet 2016, conjointement à un prêt intragroupe d'Eramet à la SLN d'un montant de 325 M€, aux mêmes conditions financières.

La convention de prêt liant l'Etat à la SLN précisait que ce prêt avait notamment pour objet d'assurer le retour à la compétitivité de la SLN au cours du premier semestre 2018 via la réalisation d'un plan de performance et de compétitivité (plan « SLN 2018 »), qui prévoyait une baisse du coût de production de la SLN. Un plan de compétitivité, baptisé « SLN 2020 » et présenté au conseil d'administration de la SLN en 2018, a été complété afin de placer la SLN dans une position médiane par rapport à ses concurrents.

Le *cash cost* de la SLN s'est finalement établi à 5,8 \$/lb en 2018, significativement en-deçà de l'objectif du plan (après ajustement aux conditions économiques réelles), la SLN se situant ainsi seulement dans le huitième décile de la courbe des coûts par rapport à ses principaux concurrents. Le management d'Eramet a donc présenté, lors du conseil d'administration d'Eramet du 20 février 2019, un plan de sauvetage de la SLN, qui a pour objectif de réduire le *cash-cost* de 1,3 \$/lb à horizon 2021 (soit une valeur cible de 4,5 \$/lb) grâce à trois leviers (développement des exportations de minerai, réduction du prix de l'électricité, efforts de productivité internes à l'entreprise).

De premières avancées ont été enregistrées, et ont permis – associées à des cours du nickel élevés sur la période du deuxième semestre 2019 – à la SLN de présenter un *cash cost* en baisse au troisième trimestre 2019 (à 5,76 \$/lb) et de retrouver temporairement une génération de trésorerie positive. Dans un contexte de marché du nickel qui est redevenu très déprimé, le plan de sauvetage doit continuer d'être mis pleinement en œuvre afin que la SLN puisse être en mesure de rembourser les prêts qui lui ont été accordés à leur date d'échéance, le 30 juin 2024.

Au-delà de l'horizon du plan de sauvetage, les conditions économiques d'alimentation de la SLN en électricité constituent un enjeu fondamental. En effet, seule une baisse importante du coût de l'électricité utilisée par l'usine de Doniambo, qui représente la moitié des coûts de l'usine, peut garantir la pérennité de la SLN dans un contexte de marché du nickel incertain.

C'est pourquoi le projet de construction d'une nouvelle centrale électrique au gaz qui doit se substituer dans les meilleurs délais à l'actuelle centrale électrique de Doniambo, est suivi avec une attention très forte par l'Etat. Le projet de construction de cette centrale a fait l'objet, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016, d'une autorisation d'octroi d'une garantie de l'Etat sur 80 % au maximum des sommes empruntées par Nouvelle-Calédonie Energie (NCE), société de projet dédiée, pour la construction de la centrale et de l'infrastructure gaz associée, dans la limite d'un montant total de 320 M€. L'Etat instruira également la demande d'agrément fiscal qui pourra être déposée sur ce projet en vue d'une défiscalisation, cette instruction relevant de la Direction générale des finances publiques.

L'Etat n'accordera pas sa garantie s'il ne dispose pas des moyens d'assurer correctement la préservation de ses intérêts dans ce projet, alors même que son exposition financière sera très significative. Cela suppose notamment que l'Etat puisse disposer d'une compréhension approfondie du modèle économique du projet, des hypothèses qui seront retenues pour la construction de la centrale, ou encore des conditions de passation des principaux contrats par NCE. C'est pourquoi l'Etat a obtenu une représentation directe au sein des organes de décision et de gestion de NCE.

Pour ces raisons, l'Etat considère nécessaire que, à la suite des études d'avant-projet sommaire qui ont été récemment achevées, une procédure de mise en concurrence soit lancée très rapidement pour sélectionner le ou les industriels susceptible(s) de réaliser le projet à des conditions permettant d'assurer sa compétitivité pour la SLN.

Les discussions à propos de l'évolution de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique calédonien constituent un élément légitime de la réflexion des autorités calédoniennes, sans pour autant devoir conduire à différer le lancement de la procédure de mise en concurrence sur la centrale au gaz.

De manière plus générale, l'Etat encourage toutes les initiatives, relevant de la compétence des autorités calédoniennes, qui sont de nature à rendre pleinement effectif le plan de compétitivité établi par la SLN, notamment en permettant l'entrée en service le plus rapidement possible d'une centrale électrique compétitive pour la SNL et la valorisation des domaines miniers par l'autorisation d'exportations de minerais non utilisables dans les usines de Nouvelle-Calédonie.

Dans ces conditions, l'Etat partage pleinement les objectifs de la recommandation n°1 de la Cour et veillera, aussi bien au sein des instances locales de conduite du projet que lors des décisions financières qui lui incomberont, à s'assurer de la mise en œuvre des procédures de mises en concurrence et de clarification des conditions de fonctionnement futur et de financement de la centrale.

S'agissant de Vale, un prêt de 200 M€, d'une maturité de 10 ans à un taux d'intérêt de marché, a été accordé, sur autorisation de la loi de finances rectificative pour 2016, par l'Etat à Vale Canada Limited (VCL) le 30 décembre 2016, qui bénéficie d'une garantie autonome à première demande consentie par Vale S.A., société-mère brésilienne du groupe Vale.

Par ailleurs, cette même loi a autorisé l'Etat à apporter une garantie d'emprunt en dernier ressort de 220 M€ en principal afin de permettre, dans une logique de meilleure protection de l'environnement, la mise en œuvre d'un procédé de stockage à sec des résidus (projet « Lucy ») en remplacement du stockage des résidus dans un barrage.

Le groupe Vale a annoncé fin 2019 un processus de réexamen du maintien de sa participation dans sa filiale calédonienne VNC.

L'Etat suit très attentivement ce dossier et partage pleinement le souci de grande vigilance exprimé par la Cour dans sa recommandation n°2. Ainsi l'Etat veillera strictement au respect à la fois des objectifs du prêt accordé et aux obligations légales et contractuelles qui le concernent en matière de transfert comme de remboursement. De même, s'agissant de la garantie de l'Etat autorisée pour le financement du projet « Lucy », le transfert de celle-ci ne serait éventuellement proposée au Parlement au profit d'un éventuel repreneur ou opérateur que si celui-ci apporte les garanties nécessaires sur le financement du projet et démontre une robustesse financière et un niveau d'engagement suffisant.

2. S'agissant du régime de défiscalisation

La Cour a relevé que malgré un important travail administratif des services du haut-commissariat de la République, de la direction générale des outre-mer (DGOM) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP), la complexité des dispositifs fiscaux en cause les expose à des risques de fraude. En outre, le fonctionnement de ces dispositifs implique l'intermédiation d'investisseurs fiscaux dont la rémunération constitue une part de la dépense fiscale qui échappe aux bénéficiaires ultimes de ce régime d'aide. Enfin, elle indique que les conditions légales permettant l'accès à ces avantages fiscaux ne permettent pas d'assurer l'efficacité des projets, étant relevé par ailleurs que les évaluations des dispositifs présentent des lacunes, en particulier pour ce qui concerne les aides accordées de plein droit sans agrément préalable.

En conclusion la Cour recommande la suppression des dispositifs de défiscalisation des investissements outre-mer applicables aux investissements réalisés en Nouvelle-Calédonie (dispositifs dits « Girardin »), au bénéfice de mécanismes de soutien qui pourraient être accordés par les collectivités de Nouvelle-Calédonie ou d'aides financières de l'Etat ou de Bpifrance, qui dispose désormais d'une antenne en Nouvelle-Calédonie. Ces développements appellent de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, nonobstant les difficultés relevées par la Cour, il convient de rappeler que le dispositif des aides fiscales à l'investissement joue un rôle important comme moyen d'intervention de l'Etat au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie, au même titre que les garanties financières.

Ainsi, l'investissement sur le site de Koniambo, dans la province nord de la Nouvelle-Calédonie, et la détention de la majorité du capital dans la société exploitante Koniambo Nickel SAS par la Province Nord via la Société minière du Sud Pacifique (SMSPP), n'ont été possibles que grâce au soutien public, notamment au travers de la défiscalisation. Cela étant, le constat de la Cour que l'efficacité des dispositifs d'aide fiscale aux investissements outre-mer est réduite en raison notamment de la rémunération des différents intervenants (investisseurs fiscaux, monteurs en défiscalisation) est partagé.

Cette préoccupation de l'Etat s'est ainsi, dans le passé, traduite par un relèvement des taux « planchers » de rétrocession de l'aide fiscale aux exploitants en loi de finances pour 2014. La volonté de fixer ces taux à un niveau plus élevé doit toutefois être conciliée avec la prise en compte du risque de tarissement des financements, en particulier pour les investisseurs relevant de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, l'Etat a développé, lorsque cela est possible, le recours à des aides fiscales directes à travers la création en 2013, puis la montée en puissance, du crédit d'impôt en faveur des investissements productifs dans les départements d'outre-mer.

Toutefois, ainsi que la Cour le relève elle-même, l'autonomie fiscale des collectivités d'outre-mer ne permet pas la mise en œuvre d'un tel dispositif sur le territoire de ces collectivités, si bien que les mécanismes de défiscalisation continuent de s'y appliquer selon le régime antérieur.

Les administrations concernées sont également très sensibles aux risques de fraude identifiés par la Cour. Elles s'attachent à améliorer la circulation de l'information et les capacités de programmation des contrôles. Par ailleurs, des mesures ont été prises en loi de finances pour 2019 afin de renforcer l'encadrement de la profession de monteur en défiscalisation.

Quant à l'efficacité des aides, l'intérêt économique des projets soumis à agrément fait l'objet d'une appréciation relevant essentiellement de la direction générale des outre-mer qui s'assure également de la cohérence des projets avec la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et du développement durable. Pour cela, elle s'appuie sur l'analyse du haut-commissariat. Ses avis sont quasi systématiquement suivis par les services de la DGFIP.

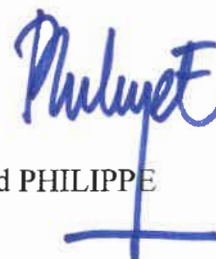
Cette procédure permet de tenir compte de la réalité économique, sociale et environnementale locale, même si les agréments ne peuvent être refusés lorsque les conditions légales sont remplies, la loi excluant toute décision discrétionnaire.

Plus largement, les constats de la Cour sur les entreprises de la filière nickel en Nouvelle-Calédonie montrent que d'autres formes de financement et de soutien aux investissements pourraient être envisagées, telles que des bonifications d'intérêts, des garanties financières, des subventions d'investissement ou interventions en fonds propres ou encore un appui bancaire avec notamment l'intervention de Bpifrance.

A cet égard, les Assises des outre-mer ont permis d'entériner un certain nombre de mesures de soutien à l'économie des territoires ultra-marins, notamment le renforcement de Bpifrance en outre-mer, dont la Cour a pu examiner la réalité en Nouvelle-Calédonie.

C'est au regard de ces évolutions et de leur bilan effectif que la réflexion sur les dispositifs intermédiés dits « Girardin » devra être conduite à l'avenir.

Il convient enfin de souligner que cette réflexion devra s'élargir aux besoins de l'ensemble des territoires ultra-marins et des secteurs d'activité économique.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Philippe', with a vertical line extending downwards from the end of the signature.

Edouard PHILIPPE