



Le 3 janvier 2020

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier ministre

Réf. : S 2019-2977

Objet : Vingt ans de soutien financier de l'État à la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie

L'exploitation du nickel constitue une activité essentielle pour l'économie de la Nouvelle-Calédonie, cinquième producteur mondial de minerai de nickel en 2018. Au cours de ces vingt dernières années, l'organisation des activités minière et métallurgique s'est profondément modifiée, sous l'effet de la volonté de rééquilibrage de l'activité économique sur le territoire calédonien, mais aussi de l'arrivée de nouveaux acteurs internationaux et de la mise en œuvre d'une politique d'exportation du minerai.

Bien que les compétences relatives à l'extraction minière et à l'industrie métallurgique relèvent, depuis 2000, des collectivités de Nouvelle-Calédonie, l'État a estimé nécessaire d'intervenir financièrement à plusieurs reprises pour soutenir le secteur du nickel, compte tenu de son rôle dans les équilibres politiques, économiques et sociaux du territoire. Il a ainsi effacé, en loi de finances rectificative pour 2013¹, la dette de 289,4 M€ du territoire calédonien résultant du dispositif, mis en place en 1975, de caisse de stabilisation fiscale du nickel. En 2016, il a décidé d'accompagner les entreprises du secteur, en difficulté en raison de la baisse du cours du nickel, au moyen d'avances, de prêts et de garanties. Il contribue également au soutien du secteur du nickel de façon diffuse, par le biais du mécanisme de défiscalisation des investissements productifs outre-mer.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé au contrôle de la politique de soutien financier apporté depuis 20 ans par l'État aux entreprises de la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie².

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013

² Les aides mises en œuvre par le territoire calédonien ou par les sociétés mères et les actionnaires des entreprises concernées relèvent de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, qui a conduit en 2019 les contrôles de la société de financement et d'équipement de la province nord (SOFINOR) et de la société minière du Sud Pacifique (SMSP).

1. LES SOUTIENS FINANCIERS DIRECTS AUX ENTREPRISES MÉTALLURGIQUES : DES INTERVENTIONS INÉVITABLES, DES RISQUES STRUCTURELS PERSISTANTS

Trois sites métallurgiques sont présents sur le territoire calédonien : la Société Le Nickel (SLN), acteur historique dont le site industriel est situé près de Nouméa, Vale Nouvelle-Calédonie (Vale NC), filiale du groupe brésilien Vale basé dans la province du Sud, et Koniambo Nickel SAS (KNS), établi dans la province du Nord et dont la construction découle directement de l'accord de Nouméa de 1998.

Ces trois sites industriels ont bénéficié d'aides, sous la forme de prêts et de garanties d'emprunt. Ces aides ont été accordées au moment de la construction de l'usine du nord, puis en 2016, au moment où la baisse des cours a affecté fortement la SLN et Vale NC. Le risque pour l'État de ne pas être remboursé de certains de ses prêts n'est pas négligeable et la situation des entreprises aidées est loin d'être redressée.

1.1. Un prêt risqué de l'Agence française de développement (AFD) visant à accompagner la construction de l'usine KNS

Conçu par les signataires de l'accord de Nouméa comme le moyen de rééquilibrer le développement entre le sud et le nord de l'île principale, le projet d'usine métallurgique du nord a bénéficié d'un premier soutien de l'État dans le cadre de l'échange de deux massifs miniers en vue de permettre la bonne alimentation en nickel de la future usine : l'État a dédommagé Eramet, propriétaire du site le plus riche en minerai et maison-mère de la SLN, à hauteur de 150 M€ en 1998.

La construction du complexe métallurgique KNS a ensuite fait l'objet d'une aide financière de l'AFD. Dans le cadre d'une opération atypique, aussi bien par son objet que par son ampleur, l'AFD a ainsi accordé, en 2011, un prêt d'un montant initial de 170 M€ à la société minière du Sud Pacifique (SMSP), détenue à 87 % par la province Nord et actionnaire à 51 % de KNS.

En raison des retards de construction, des importants surcoûts industriels et de la baisse du cours du nickel, la SMSP s'est trouvée en difficulté financière et le crédit accordé par l'AFD a été restructuré. Au 1^{er} juillet 2019, l'encours du prêt de l'AFD est contenu à 56 M€. Le risque de non remboursement du prêt de l'AFD demeure, comme en témoigne le provisionnement élevé de la créance par l'AFD.

1.2. Une intervention en urgence en faveur de la SLN, qui pourrait prochainement être complétée d'une garantie

1.2.1. Un prêt accordé en urgence en 2016, alors que le cours du nickel avait chuté

La chute brutale des cours en 2015 a entraîné une forte dégradation des résultats de la SLN, ainsi que d'Eramet. Devant le risque d'une cessation de paiements de la SLN et de l'ouverture d'une procédure collective par le tribunal de commerce de Nouméa, le Premier ministre a annoncé, en avril 2016, l'octroi d'un prêt de l'État de 200 M€ afin « *de passer le cap de la crise, et aussi d'assurer l'avenir de la SLN* ». Consenté en juillet 2016, ce prêt doit être intégralement remboursé en 2024.

Le prêt n'est pas assorti de cautions ou d'engagements destinés à prémunir l'État contre un éventuel défaut de remboursement. Pourtant, l'emprunt n'a pas été contracté pour financer des investissements, dont les gains de productivité attendus dans le futur pourraient permettre de le rembourser, mais pour pallier la perte de valeur de l'entreprise liée à la chute des cours, à la concurrence internationale et à la stagnation de sa productivité.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la SLN, confrontée à des difficultés structurelles d'envergure, peine à mettre en œuvre ses plans de redressement nommés « SLN 2018 » puis « SLN 2020 » et enfin « plan de sauvetage », qui visent à diminuer les coûts de production. En dépit de l'accord sur le temps de travail conclu mi-2019 et des autorisations d'exportation données par le gouvernement calédonien, les coûts de production n'ont pas baissé au niveau des objectifs fixés par ces plans. L'accord sur le nouveau prix de l'électricité produite par le barrage de Yaté est en outre en deçà des attentes de la SLN qui espérait obtenir un tarif plus bas pour avoir des coûts de production plus concurrentiels.

Dans ces conditions, la situation de la SLN demeure fragile et fait peser un risque sur la créance de l'État, qui ne pourra être remboursée dans de bonnes conditions à horizon 2024 qu'en cas de succès du plan de sauvetage mis en œuvre par l'entreprise et de conditions externes à celle-ci (cours du nickel, poursuite des autorisations d'exportation, prix de l'électricité).

1.2.2. Une garantie pour financer la construction d'une centrale électrique utile à la SLN, dont l'octroi doit être subordonné à la clarification des conditions de sa réalisation

À plus long terme, l'amélioration de la compétitivité de la SLN repose aussi sur la mise en service d'une nouvelle centrale électrique, dite « centrale pays ». Cette centrale, dont la construction a été longtemps différée, a vocation à pérenniser l'activité de la SLN, en remplaçant une installation au fioul dont la conception remonte aux années 1960, mais aussi à approvisionner le réseau public.

La société par actions simplifiée Nouvelle-Calédonie énergie (NCE), dont l'Agence calédonienne de l'énergie (ACE) devrait être à terme l'actionnaire majoritaire, a été créée pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet.

Afin d'accompagner ce projet de construction, la loi de finances rectificative (LFR) du 29 décembre 2016³ a autorisé le ministre chargé de l'économie à octroyer une garantie de l'État à hauteur de 320 M€. Depuis, plusieurs problèmes dans la gouvernance et la gestion actuelles de NCE ont été constatés (mise en examen en avril 2019 d'un ancien président pour prise illégale d'intérêts dans un dossier relatif à la construction de la centrale, doutes sur la légalité de la nomination du président suivant du comité de direction, démission du directeur de projet). Ces difficultés sont en partie résolues et l'État est dorénavant représenté au conseil d'administration de NCE.

Compte tenu de l'exposition importante de la puissance publique, la Cour recommande de clarifier les conditions du fonctionnement futur et du financement de la centrale avant d'octroyer la garantie de l'État.

1.3. Un prêt et une garantie accordés à Vale en 2016, dont le suivi doit être renforcé au moment où le groupe annonce quitter la Nouvelle-Calédonie

En 2016, au moment où l'État décidait de soutenir la SLN, le groupe minier Vale, constatant que sa filiale calédonienne était devenue son principal foyer de pertes, avait indiqué à l'État que, sans soutien public, il envisageait une « mise sous cocon » du site.

³ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

Dans ce contexte, l'État a octroyé un prêt de 200 M€ à Vale Canada pour surmonter les difficultés de trésorerie de Vale NC. Des crédits budgétaires ont été ouverts par la LFR du 29 décembre 2016 au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », à l'intérieur duquel un programme 867 *Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie* a été créé pour servir de véhicule au prêt.

Néanmoins le site calédonien de Vale n'a pas réussi à atteindre ses objectifs quantitatifs de production et est demeuré déficitaire. Début décembre 2019, le groupe Vale a annoncé son retrait de Nouvelle Calédonie durant l'année 2020. Le prêt accordé par l'État fait l'objet de sûretés de dernier ressort au bénéfice de l'État français et d'un mécanisme de remboursement anticipé. Le groupe Vale s'est jusqu'à présent acquitté des intérêts dus. Il convient de s'assurer du remboursement de ce prêt de 200 M€, qui doit, au plus tard, intervenir de façon échelonnée entre 2021 à 2026.

Le Parlement, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016, a également autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder une garantie de l'État à Vale NC pour le financement de la construction d'un site de stockage à sec des résidus miniers du complexe industriel, le projet « Lucy ». Cette garantie, qui n'a pas encore été octroyée, porterait sur le financement du projet, dans la limite d'un montant global de 220 M€. Compte tenu du départ annoncé de Vale de Nouvelle-Calédonie, la Cour recommande que la garantie à un éventuel repreneur fasse l'objet d'un réexamen.

Si les interventions de l'État, notamment en 2016, étaient nécessaires pour pallier les difficultés rencontrées en raison de la baisse des cours et compte tenu de l'importance du nickel dans l'économie calédonienne, force est de constater qu'elles n'ont pas permis, à ce jour, de rétablir durablement la situation des entreprises et que des incertitudes subsistent sur la capacité de ces dernières à faire face aux engagements contractés à l'égard de l'État.

2. UN RÉGIME INTERMÉDIÉ DE DÉFISCALISATION COMPLEXE, COUTEUX ET À L'EFFICACITÉ INCERTAINE

Au-delà de ces aides financières directes, l'État soutient également de façon diffuse l'ensemble de la filière du nickel par le biais du mécanisme de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, qui concerne les trois sites industriels ainsi que les sous-traitants et les indépendants qui concourent à leur fonctionnement ou exportent directement le minerai.

Le dispositif de défiscalisation, créé par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986⁴ et modifié à plusieurs reprises et notamment par la loi dite « Girardin » en 2003⁵, prend la forme de déduction et de réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés.

En 2012, la Cour des comptes avait formulé une série de critiques à l'encontre de ce mécanisme et conclu à la nécessité « *de supprimer les défiscalisations [Girardin] en faveur des investissements productifs* »⁶. Si la loi de finances pour 2014⁷ a fait évoluer le dispositif dans les départements et régions d'outre-mer, il est demeuré inchangé dans les collectivités d'outre-mer bénéficiant de la souveraineté fiscale.

La Cour a constaté que les critiques formulées en 2012 étaient confortées par l'analyse de la filière nickel en Nouvelle-Calédonie : le dispositif, complexe dans sa mise en œuvre administrative et coûteux pour les finances publiques, crée des rentes de situation et profite peu aux investisseurs finaux, tout en comportant des risques sérieux de fraudes.

⁴ Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finance rectificative pour 1986

⁵ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer

⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel de 2012, Tome I. Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer*, p. 73-110. La documentation française, février 2012, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

2.1. Des mécanismes complexes, une charge financière et administrative significative pour l'État

Les contribuables calédoniens n'étant pas assujettis à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés de la métropole mais à ceux de la collectivité dotée d'une compétence fiscale propre, le mécanisme de défiscalisation s'adresse en conséquence au contribuable métropolitain, assujetti à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

Appelé contribuable « investisseur », ce contribuable rétrocède une partie de l'avantage fiscal qu'il perçoit à l'exploitant calédonien de l'investissement productif. L'opération, parfois complexe, en ce qu'elle associe plusieurs contribuables métropolitains, fait souvent intervenir un cabinet de défiscalisation qui réalise le montage juridique et fiscal pour les parties participant à l'opération.

Selon le montant du programme d'investissements productifs⁸, le bénéfice de la défiscalisation est accordé de « plein droit » ou soumis à l'octroi d'un agrément. Dans ce dernier cas, l'application du régime de défiscalisation représente une charge administrative importante. L'examen des dossiers est effectué successivement par le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, les services centraux de la direction générale des outre-mer (DGOM) et ceux de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui délivrent l'agrément par délégation du ministre du budget. Un important travail administratif de suivi est ensuite réalisé par la DGFIP tout au long de la période couverte par l'agrément (jusqu'à une dizaine d'années pour les montages les plus complexes).

En dépit de cette lourde procédure administrative, l'évaluation du coût global des dispositifs de défiscalisation outre-mer présente d'importantes faiblesses, régulièrement soulignées par la Cour. Le chiffrage des aides fiscales bénéficiant spécifiquement à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie n'échappe pas à ce constat. Faute de suivi du dispositif, ni la DGFIP, ni la DGOM, n'ont fourni de données financières fiables et complètes sur le coût du dispositif sur la période 2001-2018. S'agissant en particulier du régime de défiscalisation de plein droit, les administrations ne sont en mesure ni de présenter les bénéficiaires des opérations, ni d'établir les caractéristiques des investissements aidés, ni d'évaluer son coût financier.

Après examen d'un échantillon important de dossiers de défiscalisation bénéficiant au secteur du nickel, la Cour estime que le coût pour l'État de ce dispositif serait de l'ordre de 45 M€ par an en moyenne, représentant environ 10 % de la valeur ajoutée totale du secteur du nickel.

2.2. Une efficacité économique très incertaine

Au-delà des principes larges et aisément respectés fixés par le code général des impôts (« intérêt économique », « création ou de maintien d'emplois sur le territoire », intégration « dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable »), l'agrément n'est pas conditionné à des critères d'efficacité du projet. *A fortiori*, aucun dispositif ne permet d'assurer l'efficacité des opérations de plein droit, qui ne sont pas soumises à autorisation préalable.

En l'absence d'évaluation de ce dispositif par l'administration, ses effets sur la compétitivité, l'emploi et l'investissement dans la filière nickel calédonienne ne sont pas quantifiés. Le seul indicateur de performance suivi par la DGFIP correspond au ratio entre le nombre d'emplois directs créés ou maintenus et le montant de l'aide fiscale accordée. Il ressort de l'examen des liasses de défiscalisation mené par la Cour que le coût fiscal par emploi dans la filière s'établit à un niveau très élevé, comparable au montant moyen de 730 000 € estimé par la Cour dans son rapport de 2012⁹.

⁸ Trois seuils sont fixés par le code général des impôts, de 1 euro, 250 000 euros ou 1 000 000 d'euros selon les secteurs et les investissements.

⁹ Coût estimé pour le budget de l'État de chaque emploi direct créé en 2009.

Le risque d'un effet d'aubaine portant sur la politique de défiscalisation des investissements productifs dans la filière nickel est avéré. Il est notamment alimenté par la situation financière favorable de certaines sociétés qui, bien qu'en mesure d'accéder au crédit bancaire, bénéficient d'aides fiscales successives pour l'achat de camions, de pelles, etc. L'incertitude quant au respect effectif des engagements pris par les exploitants dans le cadre des agréments renforce le doute sur la portée du dispositif.

Enfin, le régime de défiscalisation introduit une distorsion dans le fonctionnement du marché. Compte tenu de la faiblesse de l'intensité concurrentielle en Nouvelle-Calédonie, il tend à fausser les mécanismes de marché en participant à la déformation de la structure des prix, au développement de secteurs d'activité peu productifs et à la polarisation des revenus.

2.3. Une inefficience inhérente au dispositif, une exposition élevée au risque de fraude

Le schéma de défiscalisation conduit à ce que l'aide fiscale ne soit qu'en partie rétrocédée à l'exploitant. Sur l'ensemble de la période 2001-2018, il peut être estimé que 72 % seulement du montant moyen de l'aide fiscale accordée aux investissements productifs de la filière nickel parviennent au destinataire de la politique publique. La part restante de la dépense fiscale (28 %, soit environ 13 M€ par an en moyenne) est allouée au cabinet spécialisé en défiscalisation et au contribuable défiscalisateur, qui bénéficie d'un investissement très rentable, en pratique sans risque et généralement à très brève échéance (de l'ordre de quelques mois).

Un risque de captation de l'aide par des tiers pèse sur le dispositif. En raison de l'état limité de la concurrence sur les marchés calédoniens, l'importateur et le distributeur des biens achetés par l'exploitant sont susceptibles de capter une part, difficilement quantifiable mais bien réelle, de l'aide fiscale de l'État. Dès lors, pour les acteurs économiques les plus modestes de la filière nickel, le montant final de l'aide à l'investissement est susceptible de s'établir à un niveau très faible, voire nul.

Par ailleurs, les finances publiques se trouvent fortement exposées à la fraude. Différents schémas de contournement de la norme fiscale peuvent être identifiés à chacune des étapes du montage (surfacturations, non-conformité de l'usage, revente avant expiration de délai prévu par l'agrément, dépassement des montants défiscalisables, etc.). En dépit des modalités prévues par le législateur, la DGFIP n'a pas, à ce jour, contrôlé sur place les opérations de défiscalisation des investissements de la filière nickel calédonienne.

En conséquence, la Cour recommande à nouveau de supprimer le dispositif de défiscalisation en faveur des investissements productifs outre-mer. Alternativement à ce dispositif, d'autres instruments d'accompagnement financier plus efficaces, moins sujets à la fraude et aux effets d'aubaine, mais aussi plus économes en temps d'instruction pour les services de l'État, pourraient être mobilisés. S'il apparaît pertinent que les projets de dimension modeste (de l'ordre de quelques millions d'euros) bénéficient avant tout d'un accompagnement des collectivités de Nouvelle-Calédonie, les projets structurants de la filière nickel pourraient être soutenus par une combinaison d'interventions locales, par exemple par l'intermédiaire des sociétés d'économie mixte, et d'aides ponctuelles et discrétionnaires de l'État via le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ou via la banque publique d'investissement Bpifrance qui est désormais présente en Nouvelle-Calédonie.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 (ministère de l'économie et des finances ; ministère de l'action et des comptes publiques) : clarifier les conditions du fonctionnement futur et du financement de la centrale avant d'accorder la garantie de l'État à la construction de la centrale « pays » ;

Recommandation n° 2 (ministère de l'économie et des finances ; ministère de l'action et des comptes publiques) : compte tenu du départ annoncé par Vale de son site calédonien, s'assurer du remboursement du prêt accordé en 2016 à Vale Canada et subordonner l'octroi de la garantie de l'État relative au projet « Lucy » à la clarification de ses conditions de réalisation et de financement ;

Recommandation n° 3 (ministère de l'action et des comptes publiques ; ministère des outre-mer) : supprimer le dispositif de défiscalisation « Girardin » en faveur des investissements productifs (suppression déjà recommandée par la Cour dans son rapport public annuel de 2012) et le remplacer par des mécanismes de soutien accordés par les collectivités de Nouvelle-Calédonie et, le cas échéant pour les projets les plus importants, par des aides financières de l'État ou de Bpifrance.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹⁰.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹⁰ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).