

N° 7

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 octobre 2005

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel,*

Par M. Henri TORRE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
---------------------------	---

### PARTIE I

#### LE NICKEL ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE : DEUX HISTOIRES PROFONDÉMENT IMBRIQUÉES

<b>I. LE NICKEL DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE : UN MINÉRAI RARE AU COURS ÉLEVÉ</b> .....	9
A. L'UTILISATION DU NICKEL DANS L'INDUSTRIE MONDIALE .....	9
1. <i>La découverte du nickel</i> .....	9
2. <i>Un métal aux utilisations variées et primordial pour l'industrie</i> .....	10
B. LA PRODUCTION MONDIALE DE NICKEL .....	11
1. <i>Une production relativement concentrée sur le marché mondial</i> .....	11
2. <i>Les tendances récentes du marché</i> .....	13
<b>II. UNE PLACE PRÉPONDERANTE DANS L'ÉCONOMIE DE LA NOUVELLE- CALÉDONIE</b> .....	16
A. UNE HISTOIRE QUI SE CONFOND AVEC CELLE DE LA NOUVELLE- CALÉDONIE.....	16
1. <i>Le « caillou » au diapason du nickel</i> .....	16
2. <i>Les grands acteurs du nickel</i> .....	17
B. LA CLÉ DE LA RICHESSE DU TERRITOIRE.....	22
1. <i>Structure économique de la Nouvelle-Calédonie</i> .....	22
2. <i>Un élément déterminant pour l'exportation</i> .....	22
3. <i>Structure de la production de nickel en Nouvelle-Calédonie</i> .....	24
C. UNE QUESTION AU CŒUR DES ENJEUX POLITIQUES.....	26
1. <i>Le thème de la « richesse volée »</i> .....	26
2. <i>Une volonté politique ancienne de développer la richesse du nickel au profit de la         Nouvelle-Calédonie</i> .....	27
<b>III. DEUX PROJETS POUR ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE</b> .....	30
A. RÉÉQUILIBRER LE TERRITOIRE, ASSURER LA PROSPÉRITÉ DU SUD : LA PHILOSOPHIE DES DEUX PROJETS .....	30
1. <i>Goro Nickel et Koniambo</i> .....	30
2. <i>Des projets riches de promesses pour la Nouvelle-Calédonie</i> .....	31
B. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT AU CÔTÉ DES PROVINCES.....	31
1. <i>Un rôle central d'accompagnement des projets</i> .....	31
2. <i>Deux initiatives visant à assurer la coordination des efforts</i> .....	32

## PARTIE II

### L'USINE DU NORD : KONIAMBO AU CENTRE DE TOUTES LES CONTROVERSES

<b>I. UNE USINE POUR LE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE : LE PROTOCOLE DE BERCY</b> .....	35
A. UN PROJET ANCIEN ET SANS CESSER REPORTÉ.....	35
1. <i>Les prémisses de l'usine du Nord</i> .....	35
2. <i>Vers le rééquilibrage</i> .....	36
B. « L'ACCÈS À LA RESSOURCE », PRÉAMBULE AUX ACCORDS DE NOUMÉA DE 1998 : LES ACCORDS DE BERCY DU 1 <sup>ER</sup> FÉVRIER 1998.....	37
1. <i>Le « préalable minier »</i> .....	37
2. <i>Les dispositions du protocole de Bercy</i> .....	39
C. L'INSERTION DE L'USINE DU NORD DANS LA PROVINCE .....	42
1. <i>Un projet majeur pour le développement de la province Nord et de la Nouvelle-Calédonie</i> .....	42
2. <i>L'implication des autorités locales</i> .....	44
<b>II. L'ASSOCIATION ENTRE LA SMSP, FALCONBRIDGE ET LA PROVINCE NORD : LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE</b> .....	47
A. UNE PARTICIPATION MAJORITAIRE DE LA PROVINCE NORD.....	47
1. <i>Les partenaires dans la société</i> .....	47
2. <i>Une structure qui assure la majorité du capital à la Province Nord</i> .....	48
B. L'ÉTAT COMME ACTEUR DE L'ÉQUILIBRE POLITIQUE .....	49
1. <i>La participation de la Province Nord</i> .....	49
2. <i>Les garanties d'emprunt</i> .....	50
<b>III. L'USINE DU NORD VERRA-T-ELLE LE JOUR ?</b> .....	51
A. LES RETARDS DANS LE CALENDRIER.....	51
1. <i>L'étude de Faisabilité Bancable (BFS, soit « Bankable Feasibility Study »)</i> .....	51
2. <i>Le plan de financement</i> .....	51
3. <i>Les permis et autorisations</i> .....	52
4. <i>L'ingénierie détaillée</i> .....	52
5. <i>L'actionnariat de Falconbridge</i> .....	52
6. <i>Des retards qui, cumulés, pourraient mettre en péril la levée de la clause suspensive des accords de Bercy</i> .....	53
B. DE TRÈS FORTES INCERTITUDES .....	54
1. <i>La clause suspensive</i> .....	54
2. <i>La position d'Eramet : alternative bienvenue ou facteur de risque ?</i> .....	57
C. L'ÉCHÉANCE DU 31 DÉCEMBRE 2005 ET LA LEVÉE DE LA CONDITION SUSPENSIVE.....	59
1. <i>La structure de la société</i> .....	59
2. <i>Jusqu'où l'Etat doit-il aller ?</i> .....	60
3. <i>La nécessité de construire l'usine</i> .....	61

## PARTIE III

### LE PROJET DU SUD : GORO NICKEL SUR LA BONNE VOIE

<b>I. UN PROJET DE LONGUE HALEINE .....</b>	<b>63</b>
A. AVANT GORO NICKEL .....	63
1. <i>Un engagement ancien de la compagnie INCO en Nouvelle-Calédonie.....</i>	63
2. <i>Une volonté persistante de s'implanter dans le secteur du nickel.....</i>	63
B. LE SITE DE GORO.....	64
1. <i>L'exploitation des latérites.....</i>	64
2. <i>Une première version du projet : Goro Nickel I.....</i>	64
3. <i>Une seconde version : Goro Nickel II .....</i>	65
<b>II. LES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET .....</b>	<b>66</b>
A. L'INFRASTRUCTURE DU PROJET.....	67
1. <i>Une véritable ville à construire.....</i>	67
2. <i>Les ressources.....</i>	67
3. <i>Les constructions à réaliser .....</i>	68
B. L'IMPACT DU PROJET .....	71
1. <i>Un effet économique incontestablement positif.....</i>	71
2. <i>Une avancée technologique majeure .....</i>	72
3. <i>Un impact environnemental qui reste sujet à débat .....</i>	73
<b>III. LE PARTENARIAT AVEC L'ÉTAT ET LES PROVINCES .....</b>	<b>77</b>
A. L'IMPLICATION DES POPULATIONS ET DES PROVINCES .....	77
1. <i>L'aménagement du territoire.....</i>	77
2. <i>La rentrée des provinces au capital .....</i>	78
B. L'AIDE DE L'ETAT .....	79
1. <i>Un montage fiscal classique.....</i>	79
2. <i>Une structure retenue satisfaisante .....</i>	80
3. <i>L'aide à la centrale électrique .....</i>	81
<b>CONCLUSION : RÉPONDRE AUX DÉFIS DE L'AVENIR.....</b>	<b>83</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 1 : CARTE DES CENTRES MINIERES EN NOUVELLE-CALÉDONIE.....</b>	<b>95</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>97</b>



## INTRODUCTION

Dans son rapport<sup>1</sup> consacré à la Nouvelle-Calédonie en 1996, notre collègue Roland du Luart relevait le fait suivant : « *Votre rapporteur a pu constater l'aspect hautement symbolique pris aujourd'hui par la question du nickel sur le territoire. L'enjeu de la localisation de la valeur ajoutée issue de l'exploitation du nickel est en effet ressenti comme central et se retrouve dans les discours de la classe politique, toutes tendances confondues, comme chez l'homme de la rue [...]* ».

Neuf ans plus tard, cette analyse garde toute sa pertinence. Votre rapporteur spécial a donc décidé de mener, en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **une mission de contrôle budgétaire sur les grands projets d'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie**. A l'origine, il s'agissait de mesurer, par un contrôle sur pièces et sur place, l'efficacité de la défiscalisation, un sujet qui présente un grand intérêt pour votre commission des finances, qui s'est toujours attachée à évaluer l'efficacité de la dépense publique.

Le choix des grands projets d'exploitation du nickel a paru, à ce titre, extrêmement significatif, et ce en raison de trois facteurs :

- d'une part, une **ampleur financière** sans comparaison dans l'ensemble de l'outre-mer, puisque le montant total des investissements pour les deux grands projets devrait dépasser les quatre milliards de dollars, ampleur qui se traduit par un coût considérable en termes de dépenses fiscales et de garanties apportées par l'Etat ;

- d'autre part, des **enjeux politiques et symboliques cruciaux pour la Nouvelle-Calédonie** : il faut rappeler que la résolution du « préalable minier » a été l'une des conditions à la signature des accords de Nouméa du 5 mai 1998, conclusion du processus engagé par les accords de Matignon du 26 juin 1988 ;

- enfin, en raison des **problématiques sociales** soulevées, qui nécessiteront une action de long terme des autorités publiques locales. Ainsi, le projet de mine du Nord devrait « fixer » des populations, ce qui évitera l'afflux de personnes dans la banlieue de Nouméa, et devrait donner un nouvel avenir aux jeunes de la Province Nord.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 212 (1996-1997) réalisé par Roland du Luart au nom de la commission des finances.

Lors de son déplacement, effectué en mai 2005, votre rapporteur a eu l'opportunité de rencontrer la plupart des acteurs intéressés par le projet, et de percevoir, au-delà des aspects strictement financiers, la complexité et les difficultés du sujet. S'il semble que **l'usine du Sud** de la Nouvelle-Calédonie (**Goro Nickel**) est à présent, et malgré un certain retard, en bonne voie, la visite de votre rapporteur a été effectuée à une époque où de très fortes incertitudes demeuraient sur **l'usine du Nord (massif de Koniambo)**, attendue depuis des décennies par les populations en majorité canaques de la Province Nord. **Or, cette usine est avant tout celle du « rééquilibrage économique »**, et son importance dépasse de loin les sommes pourtant considérables qui y sont investies.

Il est apparu à votre rapporteur qu'une action d'accompagnement de l'Etat était indispensable afin de permettre la réalisation de ces équipements, action qui doit revêtir une triple forme :

- un **soutien financier**, par le biais des mesures de défiscalisation et des garanties, sous réserve que ces aides, prévues dans les diverses lois de défiscalisation, soient accompagnées d'un contrôle de leur efficacité et de la réalité des projets menés ;

- un **soutien technique**, qui prend actuellement la forme d'un détachement d'experts de la métropole en Nouvelle-Calédonie, afin d'apporter les compétences nécessaires au territoire, compte tenu de l'ampleur exceptionnelle de ces projets ;

- enfin, un **suivi, par les services de l'Etat, et sur le long terme, des conséquences sociales et environnementales** de ces deux usines. A ce titre, il est extrêmement positif de voir que les aides fiscales ne sont attribuées qu'après une étude poussée de l'impact environnemental, et que les administrations sont mobilisées, avec les provinces et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, autour des actions de formation des personnels locaux.

Le présent rapport d'information, réalisé dans un contexte difficile, a donc pour ambition de réaliser un point complet sur la situation de ces deux usines, afin d'éclairer le Sénat sur des questions à la fois budgétaires et fortement chargées d'enjeux politiques.

## **PARTIE I**

### **LE NICKEL ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE : DEUX HISTOIRES PROFONDÉMENT IMBRIQUÉES**

#### **I. LE NICKEL DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE : UN MINÉRAI RARE AU COURS ÉLEVÉ**

##### ***A. L'UTILISATION DU NICKEL DANS L'INDUSTRIE MONDIALE***

###### **1. La découverte du nickel**

Même s'il semble que les chinois aient, les premiers, découvert les possibilités d'utilisation du nickel, avec notamment un alliage de métal blanc ancien appelé « *paktong* » et composé de nickel, de cuivre et de zinc, le nickel, sous sa forme brute, aurait été découvert au XVII<sup>ème</sup> siècle dans les montagnes de Saxe. Les mineurs allemands tentent alors, en vain, de traiter un minerai de couleur rouge, croyant qu'il pouvait contenir du cuivre. Face à leur échec, ils baptisent ce minerai du nom de « *kupfernickel* », qui signifie « cuivre du diable ». Il faut attendre 1751 pour que la chimiste suédois Axel Fredrik Cronstedt identifie un nouvel élément métallique tiré d'un minerai très semblable au « *kupfernickel* » allemand. En souvenir du nom traditionnel, il lui donne le nom de « nickel ».

###### **Une brève histoire du nickel**

*« Il y a dix milliards d'années au centre d'une étoile massive, la contraction des atomes de fer libère une énergie colossale : c'est la mort d'une étoile sous la forme d'une supernova. L'onde de choc chauffe l'enveloppe de l'étoile à plusieurs milliards de degrés provoquant de nouvelles réactions thermonucléaires. C'est ainsi que naquit le nickel, synthétisé uniquement lors de ces épisodes dramatiques de nucléosynthèse explosive. Le nickel créé est ensuite emporté avec les gaz éjectés par l'explosion. [...] »*

*« Environ six milliards d'années plus tard, la Terre achève sa formation en capturant des milliers de corps de tailles diverses qui tombent à sa surface. Dans le même temps, les éléments chimiques les plus lourds, dont le nickel, s'enfoncent lentement sous la surface. En quelques centaines de millions d'années, l'essentiel du nickel est concentré au cœur de la Terre. »*

« La superposition de deux plaques tectoniques, il y a 40 millions d'années, engendre la remontée en surface de matériau du manteau terrestre. Dans certaines régions, telle la Nouvelle-Calédonie, de gigantesques poches de péridotites, riches en fer et en magnésium mais contenant assez peu de nickel, affleurent. Sous l'action du climat tropical humide, les minerais sont attaqués. Comme le nickel est moins soluble que le magnésium, il reste dans les minéraux, tandis que le magnésium est dissous. Cet enrichissement relatif aboutit à des minéraux argileux qui contiennent jusqu'à 20 % de nickel. Ce mécanisme a donné naissance aux gisements exploités aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie ».

Source : Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, notes et documents n° 87, juin 2002

## 2. Un métal aux utilisations variées et primordial pour l'industrie

Le nickel est, à l'heure actuelle, principalement utilisé dans les **alliages**, dont il constitue un **élément primordial**.

### Répartition des débouchés par secteur d'utilisation

(en %)

Utilisation	Proportion
Aciers inoxydables	68
Alliages non ferreux	10
Placage	8
Fonderie	4
Autres alliages pour l'acier	4
Autres	6

Source : secrétariat de la CNUCED, d'après les données statistiques du groupe d'étude international du nickel

La principale utilisation du nickel reste la fabrication des **aciers inoxydables** (nickel et chrome mêlés au fer), ainsi que les **superalliages** destinés à la construction aéronautique ou les **aciers réfractaires**<sup>1</sup> dans les industries chimiques et pétrochimiques.

Un autre débouché « historique » du nickel reste les **pièces de monnaie**, où les qualités de malléabilité et de résistance du produit sont particulièrement appréciées. Ainsi, on trouve du nickel dans les pièces américaines, canadiennes, et dans les pièces d'un et de deux euros.

<sup>1</sup> Ces aciers conservent leur propriété à des températures allant de 700° C à 1000° C, sans se dégrader par oxydation.

En conséquence, le nickel est un métal particulièrement utilisé dans toutes les industries métallurgiques. Il convient de remarquer que, faisant partie des métaux dits « de transition »<sup>1</sup>, le nickel pourrait être remplacé par d'autres éléments : il est utilisé principalement en raison de son faible coût d'extraction et de traitement par rapport aux autres solutions techniquement envisageables à ce jour.

## ***B. LA PRODUCTION MONDIALE DE NICKEL***

### **1. Une production relativement concentrée sur le marché mondial**

Le nickel est un métal répandu sur l'ensemble de la planète, mais cette offre abondante est relative, car les lieux où l'exploitation est économiquement viable restent très localisés, ce qui explique la **concentration des zones de production**.

La production minière mondiale de nickel s'est élevée en 2004 à 1.267.000 tonnes, la production de nickel primaire atteignant 1.246.000 tonnes.

#### *a) Les zones de production*

Les 5 principaux pays miniers sont la Russie (19 % de la production minière), le Canada (15 %), l'Australie (11 %), l'Indonésie (11 %) et la Nouvelle Calédonie (9 %).

#### **Les cinq principaux pays miniers**

*(en %)*

<b>Pays</b>	<b>Part estimée dans la production mondiale</b>
Russie	19
Canada	15
Australie	11
Indonésie	11
Nouvelle-Calédonie	9

*Source : secrétariat de la CNUCED, d'après les données statistiques du groupe d'étude international du nickel*

En ce qui concerne le **nickel raffiné**, la Russie reste le premier producteur avec 20,7 % devant le Japon (13,5 %), le Canada (12,1 %) et l'Australie (9,6 %). Avec 4,2 %, l'ensemble composé de la France métropolitaine et de la Nouvelle Calédonie est à la 7<sup>ème</sup> place.

<sup>1</sup> En termes chimiques, ces métaux, dont le nickel, couvrent les périodes allant de IIIb à IIb sur la classification périodique des éléments.

*b) Les grands groupes*

L'industrie du nickel est relativement concentrée au niveau mondial : **les cinq premiers groupes mondiaux assurent plus de 60 % de la production**, et un seul de ces groupes a son siège dans un pays en transition (Norilsk pour la Russie).

Ce dernier et le canadien INCO réalisent chacun environ 20 % de la production mondiale. BHP Billiton, qui vient de racheter l'australien WMC devient le 3<sup>ème</sup> producteur mondial avec environ 12 %, suivi de Falconbridge (8 %) et d'Eramet (6 %).

**Les principaux groupes producteurs de nickel en 2004**

*(en %)*

<b>Producteur</b>	<b>Part estimée dans la production mondiale</b>
Norilsk (Russie)	20
INCO (Canada)	20
BHP Billiton (Australie)	12
Falconbridge (Canada)	8
Eramet (France)	6

*Source : secrétariat de la CNUCED, d'après les données statistiques du groupe d'étude international du nickel*

L'industrie du nickel semble, de plus, connaître un mouvement croissant de concentration. Amorcé par le rachat d'Outokumpu par OMG, il s'est poursuivi avec le rapprochement capitalistique entre WMC et BHP-Billiton en 2005.

**Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, votre rapporteur spécial a également suivi avec un intérêt tout particulier les rumeurs de rachat des activités minières de Falconbridge, opérateur de l'usine du Nord, par la société chinoise Minmetals. Les discussions n'ont finalement pas abouti avec l'acteur chinois, mais ont trouvé un écho à l'occasion d'une prise de participation de 20 % du capital de Falconbridge par Xstrata en août 2005.** Tout cela met en évidence l'intérêt nouveau des grands groupes mondiaux pour le nickel, intérêt alimenté par la hausse continue des cours.

## 2. Les tendances récentes du marché

### *a) De grands projets en cours*

La production de nickel primaire a augmenté d'un peu plus de 5 % en 2004, et devrait connaître un rythme de croissance comparable en 2005. Cette croissance devrait être essentiellement liée pour cette année à l'augmentation de la production d'Eramet en Nouvelle-Calédonie et à une reprise de la production australienne.

A moyen terme, deux grands projets devraient assurer une hausse de l'offre :

- **Goro (INCO) en Nouvelle-Calédonie**, pour une production d'environ 54.000 tonnes par an ;

- **Ravensthorpe-Yabulu (BHP-Billiton) en Australie** pour 45.000 tonnes par an.

Aucun de ces projets ne devrait, dans le meilleur des cas, démarrer sa production avant 2008. L'autre grand projet d'INCO, Voisey Bay au Canada, a démarré sa production minière, mais celle-ci se substituera à celle d'autres mines en Ontario et au Manitoba pour alimenter l'usine de Sudbury, et ne devrait donc pas se traduire par une augmentation majeure de production de nickel primaire à court terme.

### *b) Une demande mondiale qui croît de manière continue*

La consommation mondiale de nickel primaire a atteint **1.249.000 tonnes en 2004**.

Sur la période des **40 dernières années, la croissance de la consommation mondiale de nickel s'est établie autour de 4 % par an**, tirée par l'augmentation de la production mondiale d'acier dont la croissance s'est établie pour sa part dans la même période à environ **6 % par an**.

L'Union Européenne (UE 15) est le premier consommateur avec 428.000 tonnes, soit 34,3 % de la consommation mondiale. Elle est suivie par le Japon (15,4 %) puis par la Chine (11,3 %) et les Etats-Unis (11,3 %).

**La consommation de nickel a connu une légère hausse en 2004 du fait de la forte progression de la demande chinoise** ainsi que de la bonne tenue de la demande américaine. L'augmentation de la consommation a toutefois été limitée par la forte hausse des cours du nickel depuis la fin de l'année 2003, qui a entraîné une augmentation de la production d'inox ferritique (à faible teneur en nickel contrairement aux inox austénitiques), essentiellement en Asie, voire des substitutions totales dans d'autres régions.

Selon les prévisions de *l'International Nickel Study Group*, la consommation mondiale pourrait augmenter de 4,5 % en 2005 en raison de la hausse de la demande chinoise (+ 15 %) et de la bonne tenue de la demande en Europe (+ 5,5 %) et aux Etats-Unis (+ 3,8 %).

**A moyen terme, les prévisionnistes tablent sur une augmentation de 5 % en rythme annuel de la production mondiale d'inox. Cela pourrait se traduire par une hausse équivalente de la consommation de nickel ;** toutefois ceci dépendra de la qualité des inox produits (austénitiques ou ferritiques) et du taux d'utilisation des scraps (chutes d'inox) pour la production, ces éléments étant eux mêmes liés au cours du nickel.

*c) Un cours extrêmement volatil, qui a connu une forte hausse ces dernières années*

Les différents projets de construction d'usines liées au nickel en Nouvelle-Calédonie ont considéré des niveaux de prix du nickel respectivement de 3,25 dollars la livre sans inflation et de 3,00 dollars la livre avec inflation.

**Compte tenu du niveau de prix courants, ces hypothèses peuvent paraître très conservatrices. En effet, expérimentant actuellement une période de haut de cycle, les cours présents du nickel au LME (*London Metal Exchange*) fluctuent autour de 7 dollars la livre, et ont oscillé entre 5,5 et 7 dollars la livre en 2004.**

Le cours du nickel a cependant connu de fortes variations depuis 1990. Entre 2001 et 2004, il est passé de 6.000 dollars par tonne à 13.700 dollars par tonne, avec des pics à plus de 17.000 dollars. Il se situe actuellement aux alentours de **14.000 dollars**. La forte hausse du cours du nickel au second semestre 2003 s'explique notamment par la situation déficitaire du marché en 2003 (- 40.000 tonnes), liée d'une part à la hausse de la consommation, notamment chinoise, et aux faibles augmentations de production les années précédentes.

### Le marché du nickel

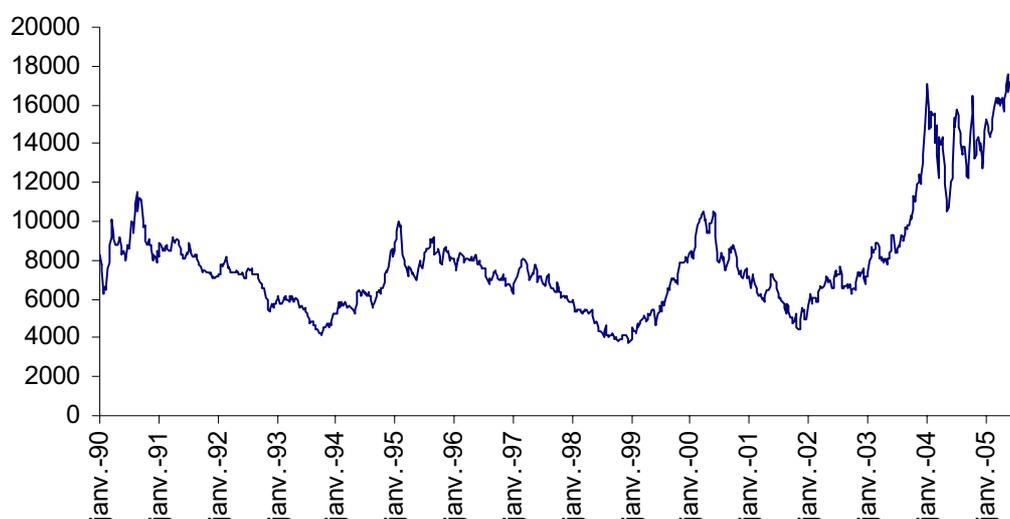
« Seule une partie de la production du nickel est vendue sur le marché au comptant. La grande majorité du commerce est traitée au travers de contrats à long terme ou d'arrangements intra-sociétaires. Les utilisateurs de nickel raffiné tels que les fonderies d'acier s'approvisionnent directement auprès des compagnies productrices. Depuis la naissance au début des années 1980 du contrat à terme négocié sur le London Metal Exchange (LME), les cours cotés sur ce marché sont considérés comme la référence internationale. Ils sont donc couramment utilisés en référence dans les formules retenues pour les ventes à long terme et pour les livraisons au travers des entrepôts accrédités par le LME. En effet, lors de l'expiration d'un contrat à terme, l'échange d'un titre de propriété, le warrant, portant sur un lot spécifique stocké au LME est entrepris. Le warrant précise également sous quelle forme doit être livré le nickel (par exemple : cathodes de 100mm sur 100mm), ainsi que la taille, le contenu et l'emballage de chaque lot. Depuis la fin des années 1990, un certain nombre d'initiatives ont été menées afin de mettre en place des plateformes électroniques permettant la cotation des prix en continu et l'émergence d'une autre forme de commercialisation de plus en plus virtuelle ».

Source : secrétariat de la CNUCED, d'après les données statistiques du groupe d'étude international du nickel

**Ce déficit est en train d'être résorbé, et le marché du nickel devrait être proche de l'équilibre en 2005.** La faiblesse du dollar est un autre facteur à prendre en considération. On peut raisonnablement considérer que le cours du nickel est actuellement en haut de cycle, et qu'il devrait vraisemblablement décroître en 2006, voire dès le second semestre 2005. Compte tenu de l'ampleur des nouveaux projets, il est à noter que les cours pourraient également baisser vers 2007-2008.

### Evolution du cours du nickel

(en dollars par tonne)



## II. UNE PLACE PRÉPONDERANTE DANS L'ÉCONOMIE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

### *A. UNE HISTOIRE QUI SE CONFOND AVEC CELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE*

#### **1. Le « caillou » au diapason du nickel**

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie, territoire colonisé par la France en 1853, se confond en grande partie avec celle de la découverte du nickel en 1864 par Jules Garnier, découverte qui valut à ce dernier, en 1879, de donner son nom au minerai néo-calédonien : la garniérite. L'Etat permettra l'essor de cette industrie à partir de 1878, notamment par le biais de l'envoi sur place de condamnés, dans le cadre du contrat de la « balade ». **La première usine de traitement du nickel est construite en 1879 à Nouméa, sur la pointe de Chaleix.**

A compter de cette date, la Nouvelle-Calédonie va vivre au rythme des périodes de croissance et de crise du marché du nickel. Son exploitation marque le paysage du « caillou », comme votre rapporteur spécial a pu le constater lors de son déplacement sur le territoire : présence imposante de l'usine de Doniambo au cœur de l'agglomération de Nouméa, montagnes marquées par les terrassements successifs, barrages comme celui de Yaté, construit en 1926. De même, la population est transformée par la venue d'asiatiques, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, engagés afin de travailler dans les mines, et qui pour la plupart sont demeurés sur le territoire.

**Cet ensemble d'éléments fait que la Nouvelle-Calédonie, territoire de taille modeste, qui n'a pas encore pu développer pleinement d'industries alternatives, se trouve très dépendante de l'évolution des cours du nickel.** Ainsi, à la fin des années 60, la forte croissance de la demande mondiale est une période faste pour le territoire. Le principal opérateur, la Société Le Nickel (la « SLN »), emploie alors un tiers de la population de l'île. A partir de 1972, la dévaluation du dollar comme la découverte de nouveaux gisements dans le monde provoque une crise sévère et durable, qui n'est pas sans lien avec les événements politiques dramatiques des années suivantes.

**Après les événements des années 80 et le règlement politique que constituent les accords de Matignon (1988), le nickel apparaît comme un élément essentiel du rééquilibrage économique et social du territoire : en**

1990, l'Etat aide la SOFINOR, bras financier de la province Nord, à racheter à notre collègue député Jacques Lafleur la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP).

## 2. Les grands acteurs du nickel

L'ancienneté de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie a permis la constitution d'un tissu d'entreprises, d'abord de tailles relativement modestes et héritées de l'époque des « pionniers », qui, au fil du temps, se sont structurées principalement autour de deux grands groupes. Survivance de cette histoire, le paysage est également marqué par l'existence de « petits mineurs », dont le rôle est primordial sur le territoire, de part leur implantation, et qui travaillent le plus souvent pour l'un des deux grands groupes.

A ce stade, il convient de distinguer deux types d'acteur :

- d'un côté, **la Société Le Nickel (SLN)**, qui exploite et transforme le minerai ;

- de l'autre, **les « petits mineurs »**, l'expression ne désignant par leur taille, mais le fait qu'ils ne font qu'extraire le minerai sans le traiter.

Entre ces deux groupes, **la Société des Mines du Sud Pacifique (SMSP)** devrait accéder à un statut supérieur avec la construction de l'usine du Nord.

### *a) La Société Le Nickel*

**La SLN est la plus ancienne société nickélique au monde et l'entreprise la plus puissante de Nouvelle-Calédonie.** Elle emploie environ 2.000 personnes, dont les deux tiers pour la métallurgie (usine de Doniambo à Nouméa). Votre rapporteur a eu l'occasion de rencontrer les dirigeants de la SLN en Nouvelle-Calédonie, et a pu visiter l'usine de Doniambo, qui s'impose dans le paysage urbain de Nouméa.

La SLN a été créée en 1880 par la fusion des sociétés de John Higginson (en Nouvelle-Calédonie) et de Jules Garnier (en France métropolitaine). Les fondateurs avaient pour objectif de supprimer toute concurrence en Europe et en Nouvelle-Calédonie en établissant une puissante société **exploitant** et **transformant** la garniérine. On remarque que, dès l'origine, l'idée était de ne pas se contenter d'extraire le minerai, mais également de le transformer : comme on le verra par la suite, il s'agit d'un enjeu majeur, la plus grande partie de la valeur ajoutée dans le domaine minier étant liée au traitement de la matière première.

Entre 1888 et 1974, la société sera principalement détenue par la famille Rothschild qui, grâce à sa puissance financière, permettra à la société de surmonter les différentes crises du nickel, d'imposer un quasi-monopole en Nouvelle-Calédonie et de devenir un des tous premiers producteurs mondiaux de nickel. Dans les années soixante, la SLN s'efforce de conserver son monopole métallurgique en s'opposant à toute tentative d'implantation d'un fondeur étranger, en l'espèce INCO.

A partir des années 70, et comme l'ensemble de l'industrie minière, la SLN fait 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 (27,7 %) est maintenant portée par Areva et le BRGM.**

**En 1999, la STCPI (Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle), qui représente les intérêts des trois provinces, a acquis 30 % du capital de la SLN et 5,1 % de celui d'Eramet grâce à un prêt que lui ont accordé les provinces.** Ce prêt est lui-même assuré par une subvention de l'Etat de 160 millions d'euros par l'intermédiaire de l'Agence Française de Développement (AFD). Eramet et Nisshin Steel détiennent maintenant respectivement 60 % et 10 % du capital de la SLN.

**Aujourd'hui, si la SLN est, avec Eramet, sa société mère française, le premier producteur mondial de ferronickel pour les aciers inoxydables, elle n'est, avec environ 5 % de la production mondiale que le cinquième producteur mondial de nickel.**

L'importance stratégique de la SLN se mesure au fait qu'elle possède la seule usine métallurgique du territoire, située pointe de Doniambo à Nouméa. L'usine emploie environ 1.300 personnes. Elle est alimentée à partir des gisements de la société situés dans les régions de Thio, Kouaoua et Poro (côte Est, province Sud) et dans celles de Népoui et de Tiébaghi (côte Ouest, province Nord). Depuis 1996, la production métallurgique suit une courbe globalement ascendante.

En ce qui concerne les caractéristiques techniques de l'usine, votre rapporteur spécial a obtenu les éléments suivants auprès de la direction des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) dans les réponses au questionnaire établi en vue de ce contrôle :

*« Le procédé métallurgique de l'usine de Doniambo est classique, du type RK-EF (Rotary Kiln - Electric Furnace). Il recourt, en amont, à des fours rotatifs de calcination et, en aval, à des fours électriques de fusion, 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 disposait, il y a encore peu, de trois fours (33,41 et*

52 MW) pour une puissance totale de 126 MW. Les besoins énergétiques de Doniambo sont couverts par la centrale thermique au fuel de Doniambo (implantée sur site en agglomération) de 160 MW et par la centrale hydroélectrique de Yaté de 68 MW.

*« Les principaux clients pour les produits métallurgiques de la SLN sont des aciéristes japonais, coréens, chinois (la SLN cherche de plus en plus à se développer vers le marché chinois) et ERAMET pour la production de nickel métal et de sels de nickel.*

*« Le projet d'extension de l'usine de Doniambo devrait permettre à la SLN de maintenir sa place face à la concurrence des nouveaux projets d'usines métallurgiques en cours de développement et de bénéficier pleinement de la conjoncture extrêmement favorable du marché, marquée par l'envolée des cours mondiaux ».*

**La SLN a récemment souhaité faire passer sa production annuelle de 60.000 tonnes de métal contenu à 75.000 tonnes entre 2002 et 2006 pour accompagner la croissance mondiale du marché du nickel.** Pour atteindre ces objectifs, l'un des ses trois fours électriques, le FD 10, a été remplacé mi-2004 afin d'augmenter la capacité de fusion d'environ 25 %. Cette extension de capacité se traduira par un appel supplémentaire de 34 MW sur les centrales électriques de Doniambo et Yaté. Par ailleurs, la production de minerai de la mine de Tiébaghi (province Nord) sera augmentée, sa capacité annuelle passant de 250.000 tonnes (en 2000) à plus d'un million de tonnes en 2006. Le minerai subira sur place un enrichissement dans une nouvelle usine de traitement (laverie) construite à cet effet, avant d'être transporté jusqu'au bord de mer et convoyé sur des minéraliers grâce à un wharf de 1.300 mètres de long au dessus du lagon. **L'ensemble de ces travaux se traduira, à terme, par la création d'environ 200 emplois nouveaux permanents en province Nord avec des pics plus importants au cours des phases de construction. L'investissement total sera d'environ 280 millions d'euros.**

**Au-delà des aspects techniques, votre rapporteur a pu constater l'importance « emblématique » de la SLN pour le territoire.** La compagnie a aidé la société calédonienne à se structurer, mais a également été au centre de nombreuses controverses. **Ainsi, son refus, pendant des années, et malgré de nombreuses demandes, de construire une usine de traitement du nickel dans le Nord de l'île, refus justifié selon la société par la présence de l'usine de Doniambo, a été au mieux mal compris, au pire mal vécu par les populations, notamment canaques.** En 1996, dans son rapport précité consacré à la Nouvelle-Calédonie, notre collègue Roland du Luart notait *« la société Le Nickel-SLN est accusée, non sans excès, de vivre aux dépens du territoire et de lui « voler », en quelque sorte, sa principale ressource naturelle ».*

*b) La Société Minière du Sud Pacifique (SMSP)*

**La Société Minière du Sud Pacifique est un acteur d'autant plus incontournable dans l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie qu'elle constitue le « bras armé » de la Province Nord**, et qu'elle est à ce titre étroitement associée au projet de l'usine du Nord. En effet, cédée par Jacques Lafleur au début des années 90, la SMSP est filiale à hauteur de 87 % de la société d'économie mixte de développement de la province Nord, la SOFINOR (Société de financement et d'investissement de la Province Nord), elle-même détenue à hauteur de 75 % par la province Nord et 25 % par l'ICAP (Institut calédonien de participation).

Cette cession, qui se situait dans le cadre de la volonté de rééquilibrage économique inscrite dans les accords de Matignon de 1988, devait permettre d'associer davantage les populations locales à la gestion des ressources économiques de la Nouvelle-Calédonie. **Votre rapporteur spécial, lors de son déplacement en Province Nord, a pu constater à quel point cette question de l'association des populations locales à tout projet les concernant était d'un caractère éminemment sensible, ce qui est du reste compréhensible.**

**En l'occurrence, compte tenu de la sensibilité extrême du sujet de la ressource minière, il serait illusoire de chercher à développer une usine sans une étroite concertation avec les autorités locales. Dans ce cadre, la SMSP permet de donner un contenu « technique » à une volonté politique.**

Le groupe SMSP est composé de la SMSP, de ses filiales minières actives (Nickel Mining Corporation et Nouméa Nickel) et de sociétés de service (sociétés de roulage et de chalandage). Les 5 exploitations minières du groupe sont concentrées en province Nord, et réparties sur la côte est et la côte ouest. Deux gros centres (Ouaco et Kouaoua) emploient chacun 50 à 100 personnes. Les centres plus petits (Poum, Poya et Nakéty) emploient en moyenne de 30 à 40 personnes. Le groupe SMSP exploite sur ses propres titres miniers et sur des titres amodiés à la SLN, ainsi que sur le massif de Poum, objet de l'échange des massifs Poum-Koniambo des accords de Bercy<sup>1</sup>. En plus de ses activités d'exploitation, le groupe mène des activités d'exploration.

Sur ces différents gisements, le groupe SMSP exploite garniérites et/ou latérites destinées à l'exportation vers l'Australie (QNi), le Japon (Sumitomo, Nippon Yakin) et l'Ukraine (Razno Import). Devenue le premier exportateur de minerai du territoire en 1995, la SMSP produisait, jusqu'en 2000, en moyenne 3 millions de tonnes de minerai, garniérites et latérites confondues. La SMSP emploie près de 600 personnes, dont les deux tiers dans les activités minières. En novembre 2000, un accident d'hélicoptère a entraîné

---

<sup>1</sup> Les accords de Bercy seront étudiés en détail dans la partie II du présent rapport d'information.

la mort des trois principaux dirigeants de la SMSP : son président-directeur général (M. Raphaël Pidjot), son directeur général et son directeur financier.

*c) Les petits mineurs*

On doit cette expression à Edouard Bridon, ancien propriétaire minier devenu journaliste – et auteur d'une *Histoire abrégée mais très véridique des mines de Nouvelle-Calédonie* (1890) – qui rapporte que le mécontentement suscité par le rachat de concessions minières à bas prix par SLN, durant les années 1880, entraîna la formation d'un « *groupe connu sous le nom de petits mineurs* ». Par la suite, ce comité combattit tout ce qui pouvait apparaître comme favorable à SLN, notamment la location de la main d'œuvre pénale. Dans les décennies qui suivirent, le nombre de petits mineurs varia au gré des soubresauts du marché du nickel, dépendant du bon vouloir des grandes sociétés qui achetaient leurs productions et imposaient leurs prix.

Après la première guerre mondiale, de nouveaux noms apparurent : Henri Lafleur, Ernest Porcheron, Georges Montagnat ou Edouard Pentecost. La famille Ballande, qui a conservé son domaine minier après l'absorption de ses usines métallurgiques par SLN en 1937, compte désormais aussi parmi les « petits mineurs ». Pendant le boom du nickel, le nombre de « petits mineurs » s'établit entre 20 et 30, permettant ainsi de faire face à la hausse brutale de la demande. Véritables « amortisseurs de conjoncture », ils multiplièrent leurs productions par cinq de 1966 à 1971, alors que SLN ne pouvait que doubler la sienne. Le boom passé, en 1972, leur production baissa de moitié.

**Aujourd'hui, le nombre de petits mineurs s'est considérablement réduit.** A la suite des accords de Matignon la société des mines du Sud Pacifique (SMSP) a été confiée à la province Nord en 1989, par la voie de son rachat par la SOFINOR. En 1998, Michel Pentecost a cessé son activité et ses mines ont été rachetées par SMSP. On ne compte plus aujourd'hui que cinq « petits mineurs », SMSP pouvant désormais être classée dans la catégorie des (futurs) mineurs et métallurgistes : le groupe Ballande avec la société des mines de la Tontouta (SMT) et ses filiales, la société minière Georges Montagnat (SMGM), le groupe MAI avec ses filiales, la société minière du Kaala (SMK) et la société Gemini. La société des mines Berton a été mise en liquidation judiciaire et ses actifs repris par Gemini.

Ce monde des « petits mineurs », s'il est appelé à évoluer, notamment avec la construction de deux nouvelles unités de traitement du minerai sur le territoire, **conserve une importance et une influence qu'il convient de ne pas sous-estimer, et qui en font un partenaire indispensable à toute évolution.**

## **B. LA CLÉ DE LA RICHESSE DU TERRITOIRE**

### **1. Structure économique de la Nouvelle-Calédonie**

La Nouvelle-Calédonie reste dépendante des transferts publics, sous diverses formes, qu'ils correspondent aux subventions directes, aux salaires des fonctionnaires en poste ou aux pensions des retraités. Le tableau suivant permet de comparer les places relatives des différents secteurs dans l'économie.

#### **Répartition de la valeur ajoutée dans les principaux secteurs en 1999**

(en %)

<b>Secteur</b>	<b>Part dans la valeur ajoutée</b>
Secteur public	26
Services rendus aux ménages	17
Commerce	13
BTP	9
Extraction du minerai et métallurgie du nickel	8

Source : rapport 2003 sur la Nouvelle-Calédonie de l'institut d'émission de l'outre-mer (IEOM)

La Nouvelle-Calédonie jouit, dans l'ensemble du Pacifique Sud, d'une situation enviable, puisque **son PIB par habitant la situe au niveau de la Nouvelle-Zélande**, et à un niveau très nettement supérieur à celui des îles Fidji ou du Vanuatu (anciennes Nouvelles-Hébrides).

### **2. Un élément déterminant pour l'exportation**

Selon les estimations généralement retenues, la Nouvelle-Calédonie posséderait entre **20 % et 30 % des réserves mondiales de nickel**, et réaliserait **12 % de la production mondiale**.

Le rapport<sup>1</sup> de l'institut d'émission de l'outre-mer (IEOM) pour 2003 note que : « *la place du nickel en Nouvelle-Calédonie dépasse amplement le seul domaine économique. De fait, l'extraction et la transformation métallurgique ont constitué le ressort essentiel du développement économique de la Nouvelle-Calédonie et ce secteur est encore aujourd'hui le principal pôle de développement du territoire, en dépit d'efforts indéniables de diversification. Cette industrie stratégique a eu et a toujours une influence déterminante en matière de démographie et d'aménagement du territoire et s'accompagne d'une dimension sociale importante.*

---

<sup>1</sup> Rapport 2003 sur la Nouvelle-Calédonie.

*« Le nickel représente 90,5 % des exportations en valeur de la Nouvelle-Calédonie en 2003 et constitue un atout majeur pour son développement. L'économie calédonienne est, par conséquent, très dépendante de son exploitation, qui est elle-même fortement tributaire des fluctuations du marché mondial. Par rapport à ses principaux concurrents (Canada, Russie, Indonésie...), la Nouvelle-Calédonie est handicapée par des coûts de production (énergie, main d'œuvre) plus élevés, mais dispose, en revanche, d'un minerai à forte teneur en nickel ».*

Le poids du secteur nickel dans l'économie calédonienne est ainsi déterminant, même si son appréciation demeure délicate. En effet **les flux financiers sont extrêmement dépendants des cours.**

Les comptes économiques sont publiés avec beaucoup de retard. On peut cependant tenter une évaluation : en 1999, la part du nickel dans le PIB était estimée à 237 millions d'euros soit 6,9 %. Cette année, la valeur des exportations était de 329 millions d'euros. En 2004, si on retient un montant d'un ordre grandeur comparable pour les inputs, on peut évaluer en première approximation la valeur ajoutée du secteur à 550 millions d'euros, soit 12 %, poids devenu comparable à celui du BTP.

**Une autre référence est celle des transferts publics directs** (compte non tenu de l'apport de la défiscalisation) qui sont un peu supérieurs à un milliard d'euros. **Le montant des exportations de nickel peut se comparer avec ce chiffre. Par référence, la plus grosse exportation de la Polynésie française, la perle, n'atteint pas 80 millions d'euros pour des transferts publics du même ordre.**

La totalité des profits du nickel ne reste pas en Nouvelle-Calédonie à l'évidence mais celle-ci en tire au moins de substantielles rentrées fiscales en période faste, ainsi que les produits de sa participation de 30 % dans SLN et 5 % dans Eramet.

Le deuxième secteur d'exportation de biens, celui des produits de la mer, crevettes surtout et poissons ne dépasse pas 5 % des exportations du secteur nickel.

Le tourisme plafonne depuis des années à 100.000 visiteurs par an, pour une recette locale qui ne dépasse pas 80 millions d'euros.

**Ces quelques éléments montrent que le nickel joue un rôle d'inducteur fort du développement économique de la Nouvelle-Calédonie,** juste derrière les transferts publics. Sur un plan qualitatif, le nickel favorise la création d'emplois qualifiés dans sa partie métallurgique et l'initiative individuelle dans sa partie minière, où les sociétés externalisent certaines fonctions.

**Cette situation appelle toutefois une gestion très attentive, car avec les nouveaux projets, la dépendance de l'économie calédonienne au nickel va se trouver encore accrue, avec les risques déjà connus de déstabilisation en période euphorique et de crise profonde en cas de conjoncture défavorable.** En outre, les aides accordées sous forme d'exemptions en matière fiscale vont dans un premier temps limiter les retours en Nouvelle-Calédonie des flux financiers générés.

### **3. Structure de la production de nickel en Nouvelle-Calédonie**

En 2004, la production de minerais a été de 6,87 millions de tonnes dites « humides », ou Mth contenant 117.000 tonnes de nickel.

#### **Les caractéristiques du minerai en Nouvelle-Calédonie**

A l'état naturel, le nickel se présente essentiellement sous deux formes : minerais sulfurés ou oxydés. La plus grande partie du nickel produit dans le monde provient aujourd'hui de gisements sulfurés, exploités surtout dans des mines souterraines. La Nouvelle-Calédonie est dotée essentiellement de minerais oxydés.

Le minerai calédonien, exploité à ciel ouvert, est de deux types :

- **minerai garniéristique**, constitué de garniéristes (ou saprolites) ;
- **minerai latéristique**, constitué de limonites.

Les minerais garniéristes ont une teneur en nickel plus élevée que les latéristiques (2 % à 3 % contre 1 à 2 %).

Ils constituent aujourd'hui plus des trois quarts de la production calédonienne, mais seront en voie d'épuisement d'ici quelques décennies. Les réserves garniéristes (de l'ordre de 5 millions de tonnes de métal contenu) sont situées dans le centre et le nord ; les réserves de latéristiques (environ 30 millions de tonnes de métal contenu) sont situées notamment dans le Grand Sud, autour de la baie de Prony.

La production calédonienne se répartit entre les latéristiques et les garniéristes :

- **2,1 millions de tonne humides de latéristiques** (contenant **23.000 tonnes** de nickel) dont la quasi-totalité est exportée vers l'Australie pour une valeur export d'environ **46 millions d'euros** ;

- **4,7 millions de tonnes humides de garniéristes** (contenant **94.000 tonnes** de nickel).

Cette production de minerai à forte teneur en nickel est ensuite répartie entre :

- **l'usine SLN de Doniambo** pour 2,8 millions de tonnes humides contenant 58.000 tonnes de nickel ;

- **divers fondeurs japonais** pour 1,1 million de tonnes humides contenant 19.000 tonnes de nickel pour une valeur exportation d'environ **55 millions d'euros** ;

- **un fondeur ukrainien** pour 0,7 million de tonnes humides contenant 12.000 tonnes de nickel pour une valeur export d'environ **32 millions d'euros**.

Il convient à ce stade de distinguer clairement **l'exploitation** et l'exportation de minerai brut de nickel, à destination de l'étranger, et le **traitement sur place**, actuellement uniquement réalisé par l'usine de la SLN à Doniambo. **Or environ 75 % de la valeur ajoutée de la branche se situe à ce stade, ce qui explique la volonté de développer de nouvelles unités de traitement sur le territoire afin de capter une part plus importante de cette valeur ajoutée.**

La production de produits métallurgiques a été, en 2004 et au total, de 55.200 tonnes de nickel contenu et le volume d'exportations de 56.100 tonnes en raison des effets des stocks, pour une valeur d'export de 576 millions de tonnes. Ces produits sont :

- des **ferronickels** pour 43.000 tonnes de nickel contenu pour environ 467 millions d'euros ;

- des **mattes** (sulfures de nickel) destinées à l'usine SLN de Sandouville pour 12.200 tonnes de nickel contenu pour environ 109 millions d'euros).

La valeur totale des exportations de la Nouvelle-Calédonie pour 2004 s'établit ainsi à **709 millions d'euros** répartie en :

- 46 millions d'euros de minerai brut vers l'Australie ;

- 54,6 millions d'euros de minerai brut vers le Japon ;

- 31,8 millions d'euros de minerai brut vers l'Ukraine ;

- 109,4 millions d'euros de mattes vers la France métropolitaine ;

- 467 millions d'euros de ferronickel vers divers clients étrangers majoritairement dans la zone Asie - Pacifique.

### **C. UNE QUESTION AU CŒUR DES ENJEUX POLITIQUES**

La question du nickel est au centre des enjeux politiques en Nouvelle-Calédonie, comme votre rapporteur spécial n'a pas manqué de le remarquer.

#### **1. Le thème de la « richesse volée »**

**Ce thème, qui consiste à considérer que la richesse qu'est le nickel ne profiterait qu'imparfaitement aux Calédoniens est extrêmement présent et a particulièrement frappé votre rapporteur spécial lors de son déplacement.** Il faut encore rappeler les propos de notre collègue Roland du Luart dans son rapport précité, et qui gardent une bonne partie de leur actualité :

*« L'enjeu de la localisation de la valeur ajoutée issue de l'exploitation du nickel est en effet ressenti comme central et se retrouve dans les discours de la classe politique, toutes tendances confondues, comme chez l'homme de la rue :*

*« - Sur un mode mineur : la société Le Nickel-SLN est accusée, non sans excès, de vivre aux dépens du territoire et de lui "voler", en quelque sorte, sa principale ressource naturelle.*

*« - Sur un mode majeur : la construction d'une usine de traitement du nickel dans la province Nord apparaît comme l'élément moteur d'un développement économique qui n'a pas encore pris forme.*

*« Sur le premier point, il n'appartient évidemment pas à votre rapporteur de prendre partie dans le débat, souvent passionnel, qui oppose la SLN et une partie de l'opinion calédonienne ».*

En effet, il faut rappeler que, **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.** Dans le même temps, plusieurs sociétés minières de stature internationale faisaient part de leur souhait de mettre en valeur un type de minerai de nickel/cobalt peu exploité jusqu'ici et présent en grande quantité dans le sous-sol calédonien. Il convient de souligner que ces discussions intervenaient dans un contexte extrêmement tendu, qui était celui de la « **sortie des accords de Matignon** », alors que le spectre des événements de 1988 était encore bien présent. En effet, les accords prévoyaient un référendum sur l'autodétermination, au terme d'un délai de dix ans. Mais le référendum, prévu pour 1998, n'a pas eu lieu, sa tenue ayant été jugée peu souhaitable par les parties concernées.

Fort de l'intérêt manifesté par la société canadienne Falconbridge pour construire une usine pyrométallurgique dans le nord de l'île, **le FLNKS demande, mi-1996 que l'unique opérateur métallurgique de l'île à ce jour, la SLN, renonce à certains de ses gisements pour qu'ils servent à alimenter la future usine du Nord, et érige cette revendication en préalable à la poursuite des négociations sur le devenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.**

Pour le FLNKS, ce projet représente le moyen de procéder à un rééquilibrage du territoire au profit du nord de l'île, économiquement très peu développé. **Il représente aussi une occasion pour les responsables kanaks de monter eux-mêmes un projet industriel d'envergure via la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP), société minière contrôlée par la Province Nord, et en partenariat avec le métallurgiste canadien Falconbridge** : les investissements nécessaires s'élèveraient à plusieurs centaines de millions d'euros, avec des milliers d'emplois à la clé, pour une capacité de production de 54.000 tonnes de nickel par an.

**La résolution de ce conflit, et du « préalable minier » par les accords de Bercy, a permis la signature des accords de Nouméa en 1998,** qui permettent d'entrevoir une solution pacifique et équilibrée au conflit, même si de nombreuses incertitudes demeurent.

Il n'en reste pas moins que la question de l'accès à la ressource du nickel, et de l'affectation des bénéfices aux populations locales, dépasse largement le cadre du projet industriel : c'est à la fois un symbole pour la Province Nord, et la clé du développement économique et social du territoire.

## **2. Une volonté politique ancienne de développer la richesse du nickel au profit de la Nouvelle-Calédonie**

Les enjeux politiques associés au nickel expliquent que les autorités locales aient, de manière précoce, cherché à créer **le climat le plus favorable possible pour les investisseurs.**

Ainsi, le texte de référence dans le domaine de la fiscalité est la délibération du congrès du Territoire n° 250 du 18 décembre 1991. Cette délibération regroupe et harmonise la fiscalité des entreprises métallurgiques ou minières en la rattachant à l'impôt sur les sociétés. Pour tenir compte des autres avantages dont elles bénéficient déjà par ailleurs, notamment en matière douanière, le taux de l'impôt sur les sociétés réclamé à ces entreprises est de 35 %, contre seulement 30 % pour les autres sociétés.

Associé aux avantages fiscaux spécifiques aux entreprises métallurgiques ou minières, ce différentiel de taux semble peu pénalisant, voire favorable.

On peut relever que la chambre territoriale des comptes a observé dans sa lettre définitive en date du 23 avril 2003, qu'à l'exception des années 1990, 1991 et 2001, le rendement de l'impôt sur les sociétés payé par le secteur de la mine a été relativement faible. Ainsi, en 2001, il n'a représenté que **3,4 %** des recettes fiscales et **2,7 % des recettes globales**, ne contribuant qu'assez faiblement au budget du territoire sur la période 1990 – 2001.

### **La fiscalité minière**

Outre les impôts et taxes applicables à toute entreprise (I.S), les activités minières et métallurgiques, qui sont exonérées de taxe générale à l'importation, sont soumises à un régime spécifique qui comprend notamment :

- **la provision pour renouvellement de gisement** : en vertu de l'article 29 du code des impôts les entreprises métallurgiques ou minières peuvent déduire de leur résultat des "provisions pour reconstitution de gisements" ;

- **la possibilité de carry-back des déficits** : selon les principes généraux, une société qui réalise un déficit peut l'imputer sur les bénéfices des cinq exercices suivants. L'article 45-23 du Code Territorial des impôts permet par ailleurs aux entreprises métallurgiques ou minières (contrairement à la métropole où cette possibilité est ouverte à toutes les sociétés) d'imputer un déficit subi au cours d'un exercice sur les bénéfices des 3 exercices précédents. Ce mécanisme convient particulièrement aux entreprises du secteur confrontées à un cours du nickel erratique ;

- **les modalités particulières de paiement de l'impôt sur les sociétés** (articles 45-26 à 45-33 du code territorial des impôts) : ces dispositions permettent aux entreprises métallurgiques ou minières d'obtenir une ristourne égale à 10 % (plafonnée à environ 200.000 euros) de leurs versements d'impôt sur les sociétés, s'ils font des dons aux communes pour la réhabilitation des sites miniers ;

- **l'exonération des participations des sociétés-mères du secteur métallurgique** : cette mesure ne concerne que les seules sociétés du secteur métallurgique. Elle permet à ces sociétés de déduire de leur résultat fiscal 95 % (100 % moins une quote-part forfaitaire pour frais de 5 %) des produits de participation au capital de sociétés filiales. Les participations doivent revêtir la forme nominative et représenter au moins 10 % du capital de la société émettrice ;

- **la possibilité de stabilisation fiscale liée à un programme d'investissement** : la SLN est la seule entreprise du territoire à avoir bénéficié jusqu'au 31 décembre 2004 d'un régime de stabilisation fiscale ;

- **une fiscalité adaptée afin de favoriser les projets métallurgiques** : ce régime fiscal est fixé par la loi du pays n° 2001-9 du 17 juillet 2001 et la délibération n° 229 du 26 juin 2001. Il spécifie les exonérations relatives à la phase d'édification et d'amortissement de l'outil de production et des installations annexes. Les industries ayant bénéficié de ce régime fiscal seront soumises au régime de droit commun à terme, c'est-à-dire lorsque le seuil de rentabilité sera atteint ou au plus tard 15 ans après.

Les avantages fiscaux sont :

- *pendant la phase de construction* : l'exonération pour pratiquement tous les impôts traditionnels : impôts sur les sociétés, contribution des patentes, contribution foncière, TGS, droits d'enregistrement, taxe hypothécaire ;

- *pendant la phase d'exploitation* : quasiment le même type d'exonérations que pendant la phase de construction et ceci pendant quinze ans à compter du premier exercice de mise en production commerciale.

**Les mesures complémentaires en faveur du secteur métallurgique établies par la loi de pays n° 2002-19 :**

- le revenu des valeurs mobilières est actuellement taxé à 5 % dans le cas de la distribution de dividendes par une filiale calédonienne à une société métropolitaine. Si la société locale est un établissement stable d'une société métropolitaine, la distribution de dividendes est taxée à 10 % ;

- pour éviter toute distorsion fiscale qui résulterait du simple choix du montage juridique, il est institué une exonération partielle et temporaire de l'assiette de l'IRVM (impôt sur le revenu des valeurs mobilières) de 50 % applicable aux projets agréés au régime fiscal spécifique prévu pour le secteur métallurgique ;

- dans le même souci de neutraliser les conséquences fiscales liées au choix du montage juridique, il est proposé, pour la période de construction de l'usine, une exonération de l'IRVM qui serait éventuellement dû sur les bénéfices comptables réalisés par l'établissement stable ;

- les intérêts des prêts versés à un prêteur étranger, de même que les intérêts de compte courant versés par une entreprise calédonienne à une société étrangère, constituent la rémunération d'une opération de trésorerie et se trouvent, à juste titre, de plein droit dans le champ de la taxe sur les services (TSS). Dans le cadre des projets de construction d'usine métallurgique, ces intérêts sont exonérés de la TSS.

Peuvent être ajoutés aux avantages fiscaux spécifiques aux entreprises minières ou métallurgiques :

- les droits sur les demandes d'autorisations personnelles minières et de titres miniers ;
- les redevances superficielles annuelles, liées aux surfaces exploitées ou gelées ;
- la taxe de subvention industrielle, liée au roulage sur des routes classées ;
- le versement volontaire, ou non, à des fonds de réhabilitation des sites miniers ;
- un crédit d'impôt formation.

*Source : réponse fournie par le haut-commissariat au questionnaire établi par votre rapporteur*

Votre rapporteur comprend bien la logique qui consiste à chercher à développer un secteur porteur et prometteur par la création de mesures spécifiques, l'outil fiscal étant particulièrement bien adapté. **Il tient cependant à rappeler, notamment en ce qui concerne les deux futurs projets, que les investissements publics devront être considérables en termes d'infrastructures, de formation, et qu'il ne serait pas optimal de décréter une sorte de « franchise d'impôt ».**

Il a retenu comme solution possible une idée de « **redevance minière** » avancée par la mission qui a été confiée à Mme Anne Duthilleul par le premier ministre le 15 avril 2003. Il est en effet primordial de donner aux autorités locales les moyens d'assurer leurs missions d'intérêt général, les interventions de l'Etat ne pouvant se substituer entièrement à une taxation juste et équilibrée du secteur minier.

### **III. DEUX PROJETS POUR ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

#### ***A. RÉÉQUILIBRER LE TERRITOIRE, ASSURER LA PROSPERITÉ DU SUD : LA PHILOSOPHIE DES DEUX PROJETS***

##### **1. Goro Nickel et Koniambo**

Deux projets, d'ampleur sensiblement équivalente, sont actuellement prévus en Nouvelle-Calédonie, et font l'objet de développements détaillés dans les deux parties du présent rapport d'information : Goro-Nickel au Sud et Koniambo au Nord. Pour résumer à ce stade :

- **le projet du Sud** est celui de la continuité pour une province déjà riche et qui cherche à préparer son développement pour les prochaines décennies. Situé non loin de Nouméa, de nombreuses infrastructures sont déjà construites, et l'engagement des partenaires, après de nombreux délais, semble assuré. Deux défis de taille se posent cependant : d'une part, **la technologie utilisée est extrêmement novatrice**, et pourrait, en cas de succès, servir de modèle pour un grand nombre de mines, d'autre part, **la question environnementale est au cœur des débats** et se voit accorder une place tout à fait particulière par les populations locales ;

- **le projet du Nord**, situé dans une région nettement moins équipée, possède une dimension **politique** primordiale : **c'est le projet du rééquilibrage**, celui qui a permis de parvenir à la signature des accords de Nouméa. Une attention extrême est apportée à l'association des populations locales, notamment en termes de formation et d'emploi.

Si le chiffrage en termes d'investissement de ces deux projets n'est pas encore connu avec précision, **il devrait dépasser les 4 milliards de dollars, ce qui est considérable, et les place dans les tous premiers investissements industriels dans le monde à l'heure actuelle.** Ils engendreront d'importantes retombées économiques et sociales, notamment en termes d'emplois avec la création d'environ 1.800 emplois directs et 3.000 emplois indirects. Ils s'inscrivent par ailleurs dans la politique de rééquilibrage voulue par les partenaires institutionnels.

## **2. Des projets riches de promesses pour la Nouvelle-Calédonie**

**L'impact des projets métallurgiques dans l'économie calédonienne peut être apprécié, en première analyse par rapport au poids de l'investissement global, dont le montant approche celui de la production intérieure brute annuelle du territoire.** En ce qui concerne la structure de l'économie, on peut ajouter que leur mise en exploitation se traduirait par un quasi **triplement des exportations** et plus qu'un **doublément de la valeur ajoutée de la branche mines-métallurgie.**

Une étude, financée par l'Agence Française du Développement (AFD), est actuellement en cours et devrait permettre de mesurer avec plus de précision l'impact de long terme sur l'économie du territoire de l'implantation simultanée de ces deux projets. Il faut en effet prendre en considération l'impact global pour le tissu économique : développement du secteur du BTP, des services, mais également risque pour la Nouvelle-Calédonie de ne pas pouvoir assurer la construction de ces projets et, en conséquence, de perdre des marchés face à des entreprises étrangères.

### ***B. L'ENGAGEMENT DE L'ETAT AU COTÉ DES PROVINCES***

#### **1. Un rôle central d'accompagnement des projets**

Suite aux accords de Matignon et depuis la loi organique n° 99-209 du 21 mars 1999 organisant le transfert de certaines compétences à la Nouvelle-Calédonie, l'Etat ne dispose plus de compétence dans le domaine de l'exploitation du nickel. **Chaque Province accorde les autorisations minières et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) requises sur son territoire.** Du fait des aides à l'investissement productif accordées au titre de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003, dans les départements et les collectivités d'outre-mer, **l'Etat garde cependant un rôle central dans l'accompagnement et la mise en place de ces deux grands projets miniers.**

Pour le projet du nord, l'Etat est également garant de la bonne application du protocole de Bercy, détaillé par votre rapporteur spécial dans la partie consacrée au projet du Nord du présent rapport d'information.

Cependant, face à l'ampleur exceptionnelle des projets, et leur simultanéité, un besoin de coordination s'est fait sentir. Cela s'est avéré nécessaire pour trois séries de raison :

- d'une part, les **dépenses engagées par l'Etat, au titre de la défiscalisation et des garanties**, détaillées par la suite, mais dont le montant est sans commune mesure avec le reste des projets en outre-mer ;

- d'autre part, la nécessité d'apporter une **expertise technique très poussée**, notamment sur les aspects environnementaux, expertise qui n'était pas présente sur le territoire ;

- enfin, **le contexte politique**, extrêmement important dans le cas de l'usine du Nord et qui, d'une certaine manière, rend l'échec d'une usine dans le Nord impossible.

## **2. Deux initiatives visant à assurer la coordination des efforts**

En plus des directions techniques des différents ministères mobilisés, deux initiatives doivent être retenues.

La première est la mission d'expertise et de conseil pour l'Etat sur les projets du Nord et du Sud, en vue d'accompagner la conduite de ces projets jusqu'à leur achèvement, confiée, le 15 avril 2003, par les ministres de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'outre-mer, à **Mme Anne Duthilleul**.

La mission qui lui a été confiée a pour objectif de :

- **vérifier en permanence que les projets rassemblent les conditions de faisabilité et de rentabilité nécessaires** pour assurer la poursuite de leur déroulement et examiner avec les différents acteurs intéressés, les conditions permettant de favoriser leur réalisation ;

- veiller, en ce qui concerne le **projet du Nord**, à la prise en compte des conclusions intervenues lors des **accords de Bercy** du 1<sup>er</sup> février 1998 ;

- analyser les aspects relatifs à **l'environnement général de ces projets relevant des autorités publiques ou aux choix de conception générale**, notamment en ce qui concerne les procédés métallurgiques retenus.

Il lui a été demandé, à ce titre, de formuler à chaque étape des recommandations pour l'Etat, qui sont ensuite communiquées aux acteurs

industriels ou élus intéressés par ces grands projets. Dans le cadre de cette mission, des conseils techniques, économiques, juridiques et financiers ont été mobilisés.

L'implication financière décidée par l'Etat en décembre 2003 vise, par ailleurs, à ajuster le niveau de risque des projets avec leur niveau de rentabilité escomptée et les capacités des opérateurs. La contribution de l'Etat améliore ainsi leur faisabilité, de façon à favoriser le développement des projets tout en limitant strictement les dépenses fiscales ou budgétaires et les garanties publiques. **Le choix des leviers d'intervention retenus est, en outre, orienté vers le rééquilibrage des retours attendus pour la Nouvelle-Calédonie.**

Plusieurs rapports d'étapes sur l'état d'avancement de ces deux grands projets ont été remis aux ministres de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'outre-mer, et un comité, regroupant les principales administrations concernées et des personnalités choisies pour leurs compétences, assure le pilotage de la mission de suivi des grands projets de nickel en Nouvelle Calédonie.

**La seconde initiative a été la nomination par l'Etat, en août 2003, d'un chef du service des mines et de l'énergie en Nouvelle-Calédonie** (devenu depuis DIMENC, direction de l'industrie, des mines et de l'énergie), qui a reçu la multiple responsabilité de diriger les services de l'Etat, du territoire et des trois Provinces de Nouvelle-Calédonie, dans le domaine des mines et de l'énergie. Ce service regroupe : la police environnementale, l'inspection du travail sur mine, le service géologique calédonien, l'inspection des installations classées, le contrôle des techniques industrielles et le contrôle des systèmes énergétiques.

Face à l'afflux de travail lié aux grands projets de nickel, cette organisation vise à ajuster et appliquer de façon coordonnée et cohérente les réglementations relevant des différents niveaux de compétences (Nouvelle-Calédonie, Provinces ou Etat) aux dossiers en provenance des promoteurs industriels sollicitant les différents permis et autorisations nécessaires.

Votre rapporteur, qui a eu l'occasion de rencontrer à plusieurs reprises ces deux interlocuteurs, **Mme Anne Duthilleul** à Paris et **M. Edouard de Pirey**, directeur de la DIMENC en Nouvelle-Calédonie, ne peut que souligner la très grande qualité de leur expertise et leur connaissance approfondie de tous les aspects des deux projets, qui en font aujourd'hui des acteurs indispensables dans leur mise en œuvre.



## PARTIE II

### L'USINE DU NORD : KONIAMBO AU CENTRE DE TOUTES LES CONTROVERSES

#### I. UNE USINE POUR LE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE : LE PROTOCOLE DE BERCY

##### *A. UN PROJET ANCIEN ET SANS CESSÉ REPORTÉ*

##### 1. Les prémisses de l'usine du Nord

**Le projet de constituer une usine de traitement du nickel dans le Nord de la Nouvelle-Calédonie est ancien.** Il part du constat, effectué depuis des années, qu'un développement harmonieux de la Grande Terre suppose la création d'un pôle de dynamisme économique au Nord, afin de contrebalancer l'influence de la Province Sud et de Nouméa.

Cette problématique purement économique se double d'un fort enjeu politique : le Nord est en majorité peuplé par les kanaks, d'origine mélanésienne, qui souffrent de ce qu'ils considèrent comme un « vol » de leur richesse naturelle, et qui sont désireux de participer à la croissance économique de la Province Nord.

**Ainsi, le général de Gaulle, en visite sur le territoire en 1966, avait évoqué la nécessité de créer un pôle économique dans le Nord.** Or, depuis cette époque, et malgré des déclarations fréquentes de toutes les autorités, aucun projet sérieux n'a pu voir le jour. Ce projet ne peut en effet que prendre la forme **d'une usine de traitement du nickel**, dont on a vu qu'elle captait les trois quarts de la valeur ajoutée du secteur. La crise du nickel dans les années 70, puis les très fortes incertitudes politiques des années 80 et 90, qui n'étaient d'ailleurs pas sans lien avec cette question de l'accès aux richesses pour le peuple kanak, n'ont pas permis d'attirer des investisseurs. **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, comme on le verra, constitue aujourd'hui encore un problème pour la SLN.

## 2. Vers le rééquilibrage

**Dans ce cadre, les accords de Matignon du 26 juin 1988, qui mettent un terme à la crise ouverte sur le Territoire, retiennent le rééquilibrage économique comme un élément essentiel de la stabilité de la Nouvelle-Calédonie.** Ce rééquilibrage est vu comme devant aller de pair avec la réforme des institutions, qui doit assurer un accès aux responsabilités pour toutes les composantes de la société néo-calédonienne.

Comme dans le secteur du nickel la valeur ajoutée est créée à raison d'un quart dans la mine et de trois quarts dans la métallurgie, il apparaissait souhaitable de prolonger l'activité minière de la SMSP par une activité industrielle

Après diverses tentatives, la SMSP a pu conclure un accord avec un partenaire canadien, la société **Falconbridge**. Cependant, la SMSP ne disposait pas de ressources minières suffisantes pour alimenter une usine dans de bonnes conditions, même si globalement elle n'était pas loin du seuil, mais ses ressources étaient réparties en de nombreux petits massifs éloignés les uns des autres.

L'analyse de la situation et des ressources minières calédoniennes a conduit les deux partenaires à demander la rétrocession à leur profit du massif de Tiébaghi qui avait été cédé par le BRGM à la SLN. Cette demande s'est heurtée à une très vive opposition de SLN. Cette dernière considérait que ce minerai était particulièrement important pour elle.

Parallèlement, sur le plan politique, un accord émergeait entre les parties pour éviter le référendum « couperet » prévu en 1998 et s'engager vers une nouvelle période de transition. **Toutefois le FLNKS faisait une condition impérative du règlement du « préalable minier » au bénéfice de SMSP/Falconbridge.**

**L'Etat a donc été amené à intervenir dans les discussions.**

**Au cours de ces discussions une solution alternative est apparue : céder à la SMSP le massif de Koniambo, détenu par SLN et non encore exploité, la SMSP cédant alors un massif moins important, celui de Poum à la SLN.**

Eramet, à l'issue d'une mission d'expertise et de conciliation conduite par M. Philippe Essig, s'est montrée disposée à accepter cette nouvelle proposition sous deux conditions :

- recevoir une **indemnité** à la hauteur du préjudice qu'elle estimait subir ;

- avoir l'assurance que le massif de Koniambo servirait exclusivement à réaliser une usine métallurgique en Nouvelle-Calédonie, à l'exclusion de toute exportation de minerai, et ceci dans un délai raisonnable. Il était pour Eramet délicat d'accepter que SMSP/Falconbridge puisse geler le massif pour un temps indéterminé.

Sur le plan formel, Eramet souhaitait un dispositif qui lui donne toute garantie que les engagements pris par les partenaires seraient tenus.

**Ces principes, acceptés par la Province Nord, ont été traduits dans le protocole de Bercy du 1<sup>er</sup> février 1998.**

Les discussions politiques purent alors reprendre et aboutir aux **Accords de Nouméa du 5 mai 1998 puis à la loi statutaire précitée du 21 mars 1999.**

**Il convient d'insister sur l'importance toute particulière de la terre et, corrélativement, de la disposition de sa richesse pour le peuple canaque**, élément auquel votre rapporteur a été particulièrement sensible lors de ses entretiens avec les divers représentants de cette communauté. Le préambule de l'accord de Nouméa dispose ainsi que *« l'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles »*.

**Ces propos ne sont pas neutres, et permettent de mieux comprendre les difficultés rencontrées aujourd'hui par l'usine du Nord** : pour le peuple kanak, il s'agit non seulement d'un moyen de développer son économie et d'éviter les exodes de jeunes vers Nouméa, mais également de se **réapproprier une terre dont ils estiment avoir été spoliés par la colonisation**. Ainsi, lors de toutes ses rencontres, aussi bien au Nord qu'au Sud, avec des interlocuteurs canaques, **votre rapporteur a été frappé par l'attention toute particulière accordée à ces questions de propriété et d'environnement.**

## ***B. « L'ACCÈS À LA RESSOURCE », PRÉAMBULE AUX ACCORDS DE NOUMÉA DE 1998 : LES ACCORDS DE BERCY DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 1998***

### **1. Le « préalable minier »**

#### *a) Les objectifs des Accords de Bercy*

Les Accords de Bercy sont constitués du **Protocole d'Accord** signé le 1<sup>er</sup> février 1998 régissant les conditions et le processus d'échange des massifs

de Poum et de Koniambo, jusqu'à cette date détenus respectivement par la SMSP (Société Minière du Sud Pacifique) et Eramet, et de son **avenant** en date du 4 juin 1998.

Les signataires du Protocole sont la SMSP, Eramet et sa filiale la Société Le Nickel (SLN), l'Etat, représenté par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le secrétaire d'Etat à l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, et le Territoire, en présence de la Caisse Française de Développement (CFD).

**Dans son préambule, le Protocole rappelle les souhaits du gouvernement (alinéas 4 à 6 du préambule de l'accord) :**

*« que la SMSP soit placée en situation d'assurer l'approvisionnement minier d'une **usine pyro-métallurgique** dans le Nord dans l'hypothèse où la décision irrévocable de réaliser un tel investissement industriel est prise avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;*

*« que SLN, filiale d'Eramet, conserve une ressource minière suffisante pour pérenniser et développer sur le moyen-long terme l'usine de Doniambo et que soient préservés au même horizon les emplois directs et indirects attachés ;*

*« que, dans tous les cas de figure, l'allocation des ressources néo-calédoniennes en minerais garniéritiques et latéritiques soit orientée dans un sens privilégiant la **création de valeur ajoutée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à l'horizon le plus rapproché possible** ».*

Ce préambule permet donc, avant toute construction juridique, de poser les intérêts de chacune des parties en des termes clairs, et donne un sens à l'ensemble de l'Accord.

L'objectif de l'Accord de Bercy est donc la construction d'une usine dans le Nord dans un délai raisonnable. Un ultimatum est d'ailleurs fixé pour la décision irrévocable de construction de l'usine, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

*b) Le consentement d'Eramet*

Fin 1997, les conseils d'administration de la SMSP et d'Eramet ont approuvé les principes de l'échange des gisements, pour autant, en ce qui concerne Eramet, que les contrats établis remplissent les conditions suivantes (**alinéas 11 à 15 du préambule de l'Accord**) :

*« 1/ **L'indemnisation d'Eramet/SLN** couvre la totalité de la perte de cash-flow et de toutes les pertes directes ou indirectes qui résulteront pour elles de cet échange ;*

*« 2/ La cession du massif de Koniambo à la SMSP n'interviendra que si la construction de l'Usine du Nord est décidée formellement et engagée irrévocablement dans des délais raisonnablement courts ;*

*« 3/ La société chargée de la construction et de l'exploitation de l'Usine du Nord sera durablement détenue et contrôlée majoritairement, directement ou indirectement, par des collectivités publiques calédoniennes ;*

*« 4/ Le minerai extrait du massif de Koniambo sera utilisé exclusivement pour un traitement en Nouvelle-Calédonie ;*

*« 5/ SLN recevra pour l'avenir, de l'Etat et du Territoire, chacun pour ce qui le concerne, toutes les assurances nécessaires quant à la pérennité des autres éléments de son domaine minier en Nouvelle-Calédonie ».*

Ce consentement d'Eramet, actionnaire majoritaire de la SLN, a été obtenu suite à de longues négociations, et il a fallu préciser dans le texte du protocole l'ensemble des dispositions permettant à la société de préserver ses intérêts. **Le prix en a été une structure juridique retenue extrêmement lourde et détaillée, avec un échancier précis.** En l'état actuel, il faut retenir que, signataire de l'Accord, qui a la nature d'un contrat de droit privé, **la SLN a toute latitude pour, le cas échéant, préserver ses intérêts si la société venait à estimer qu'ils n'avaient pas été suffisamment pris en compte, par le biais d'un recours en justice.**

## **2. Les dispositions du protocole de Bercy**

**L'article premier** du protocole rappelle son objet : définir et mettre en place le schéma contractuel et les structures juridiques destinés à réaliser le transfert irrémédiable à la SMSP de la propriété des droits miniers du massif de Koniambo, et symétriquement à la SLN des droits miniers du massif de Poum, pour autant que la construction de l'Usine du Nord soit décidée de manière irrévocable au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les termes convenus de la condition suspensive prévue à l'article 8.1 du Protocole.

Aux termes du protocole, l'échange des massifs miniers de Poum et de Koniambo pour la réalisation du projet de construction de l'Usine du Nord se fera par l'intermédiaire d'une structure ad hoc, **« l'Entité »**, définie à l'article 3-1, qui les détient provisoirement.

**L'Entité est une structure provisoire** présidée et administrée depuis Jersey, dont la CFP (devenue l'AFD) détient 99 % du capital, chargée de créer et gérer les deux filiales détenant les titres miniers de Poum et de Koniambo (SAS Poum et SAS Koniambo). **La SMSP a ainsi cédé à la SAS Poum les titres miniers qu'elle détenait sur le massif de Poum et la SLN à la SAS Koniambo les titres miniers qu'elle détenait sur le massif du Koniambo.**

L'Entité doit conserver les actions de ces deux SAS au plus tard jusqu'au **1<sup>er</sup> janvier 2006** en vue de procéder à leur cession dans les conditions prévues dans le Protocole. Entre autres responsabilités, le président de l'Entité doit exécuter le Protocole dans toutes ses dispositions et peut s'entourer des services de conseils et d'experts à cette fin.

Selon **l'article 7**, le projet de l'Usine du Nord doit être réalisé par la SMSP dans le cadre d'un partenariat industriel avec un opérateur métallurgiste, en l'occurrence Falconbridge, **où il est prévu que les études de pré-faisabilité et de faisabilité soient menées en étroite coopération entre les deux partenaires, conformément aux usages en vigueur pour ce type d'investissement industriel.**

Jusqu'à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2006, date à laquelle devra être réalisée la condition suspensive, des réunions se tiennent au mois de janvier de chaque année entre l'Entité et la SMSP. **A l'occasion de ces réunions annuelles, un état de l'avancement de l'ensemble des travaux, études, recherches, prospections nécessaires à la prise de décision de construire l'usine du Nord est établi et la SMSP doit confirmer à l'issue de chacune de ces réunions sa volonté de réaliser la condition suspensive ou faire part de l'impossibilité de respecter cette échéance.** A l'issue de ces réunions, un avis rendant compte du déroulement réel du processus, par référence notamment à son déroulement normal, est co-signé par l'Entité et la SMSP, ou à défaut par l'Entité seule, puis publié par la SMSP.

**L'article 8.1** du Protocole régit la **vente des actifs miniers** en précisant que *« l'Entité aura l'obligation de céder les actions de la SAS Koniambo à la SMSP et les actions de la SAS Poum à SLN dès réalisation de la condition suspensive consistant en la justification à l'Entité de commandes fermes d'équipements, matériels et prestations (fournitures, service, maîtrise d'œuvre, ingénierie, etc, ...) destinés à la seule réalisation de l'Usine du Nord à l'exclusion des dépenses engagées au titre des études de pré-faisabilité et de faisabilité, pour un montant au moins égal à 100 millions USD, au vu du résultat positif de l'étude de faisabilité technique »*. **La condition suspensive est réputée non réalisée si la SMSP a renoncé à sa réalisation ou si, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, elle n'est toujours pas réalisée.** En cas de non réalisation de la condition suspensive, l'Entité cédera sans qu'aucune des parties ne puisse s'y opposer les actions de la SAS Koniambo à SLN et les actions de la SAS Poum à la SMSP.

Dans **l'article 11**, la SMSP et SLN s'engagent, **si elles ne traitent pas elles-mêmes les minerais latéritiques des massifs dont elles sont ultimement propriétaires**, chacune pour ce qui la concerne, à les **céder** pour l'approvisionnement minier de toute usine hydro-métallurgique qui serait construite dans le Nord du Territoire.

Selon l'**article 12**, l'Etat, dans le cadre de ses compétences, s'est engagé à garantir le **versement de l'indemnité qui serait due à Eramet/SLN et a garanti Eramet/SLN contre les effets pour elles de toute remise en cause des structures juridiques**. En outre, il garantit que, sauf autre dévolution des ressources expressément convenues d'un commun accord par la SMSP et SLN, le minerai extrait des massifs de Koniambo et Poum (sous réserve du périmètre restant exploité par la SMSP) sera utilisé exclusivement pour un traitement en Nouvelle-Calédonie.

De son côté, le Territoire s'engage à agir en toutes circonstances, dans le cadre de ses compétences, pour garantir le respect de tels engagements.

Les articles **14** et **15** prévoient que jusqu'à la date de mise en service industrielle de l'Usine du Nord :

- **la SMSP restera majoritairement détenue, en capital et en droits de vote, directement ou indirectement, par la Province Nord**, et/ou toute autre Province de Nouvelle-Calédonie, et/ou le Territoire ;

- la SMSP et la SLN ne pourront céder ou transférer les droits miniers ainsi que le bénéfice du Protocole, sauf à l'une de leurs filiales détenue majoritairement.

**L'article 16** relatif à l'adhésion du partenaire industriel de la SMSP a été mis en œuvre après constatation par la CFD, au nom des parties, **de l'adhésion ferme et définitive de Falconbridge aux termes du Protocole, par un accord tripartite en date du 23 avril 1998 entre Falconbridge, SOFINOR et la SMSP, modifié le 13 octobre 1998 et approuvé par la Province du Nord.**

Le Protocole est soumis à la loi française et tout différend sera soumis au règlement d'arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale, sauf en ce qui concerne l'Etat.

Une série d'annexes précise les statuts de l'Entité et des SAS, le rôle et les pouvoirs du Président de l'Entité, le cadre des accès aux informations et aux massifs dans la période précédant leur échange définitif et les mécanismes de cession des actions des SAS.

L'annexe IV, intitulée « *Les grandes étapes du projet de l'Usine du Nord* », rapporte les grandes lignes des travaux à entreprendre pour aboutir à une étude de faisabilité conforme aux règles de l'art, pour la création d'une usine de traitement de ferro-nickel : étude préliminaire, étude de préfaisabilité et étude de faisabilité, fondée sur une évaluation des coûts d'investissement et de fonctionnement, décrivant la démarche préconisée en matière d'environnement, le projet minier et ses équipements, l'usine, la centrale électrique, etc.. ; elle comprend par ailleurs une étude de marché, une analyse

financière, un plan de financement et un calendrier relatif au programme de mise en œuvre du projet.

**Le contrat d'accord tripartite du 23 avril 1998** entre **Falconbridge, SOFINOR** et la **SMSP** détaille plus amplement les différentes étapes du déroulement du projet et les engagements des parties à ce titre, jusqu'à la mise en service industrielle de l'usine.

Ainsi, dans l'esprit des signataires de l'accord de Bercy, la structure juridique retenue possède toutes les caractéristiques devant permettre la création de l'usine du Nord. En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'Entité doit constater l'état d'avancement du dossier. Deux cas sont alors possibles :

**- ou bien la SMSP et son partenaire industriel ont rempli toutes les conditions qui permettent de lever la « clause suspensive »** et, dans ce cas, l'échange de massif est immédiat : l'Entité cède le massif de Koniambo à la SMSP, et le massif de Poum à la SLN ;

**- ou bien les conditions de la clause suspensive ne sont pas remplies**, et, dans ce cas, les propriétés reviennent à leur propriétaire d'origine : le massif de Koniambo à la SLN, le massif de Poum à la SMSP.

Dans ce dernier cas, Eramet devra rembourser en partie la soulte qui lui a été versée par l'Etat afin de compenser la très grande différence entre les deux massifs. Cette soulte s'élevait en 1998 à un milliard de francs, soit environ 150 millions d'euros.

Toutefois, même dans le cas où l'échange de massifs est effectif, **l'Accord n'est pas totalement réalisé puisque l'objectif est bien la réalisation de l'usine et non seulement le transfert des titres miniers du Koniambo de SLN vers la SMSP.**

### ***C. L'INSERTION DE L'USINE DU NORD DANS LA PROVINCE***

#### **1. Un projet majeur pour le développement de la province Nord et de la Nouvelle-Calédonie**

**L'exploitation du gisement de Koniambo pourrait durer au moins 25 ans sur les réserves actuellement auditées, voire 50 ans ou même plus**, si l'on prend en compte les minerais qui ne seront pas traités par le procédé pyro-métallurgique dans un premier temps et pourraient l'être par hydro-métallurgie ultérieurement. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, deux éléments doivent être précisés à propos de ce gisement, éléments largement mis en avant par tous les interlocuteurs rencontrés :

- **la qualité exceptionnelle du minerai garniéritique extrait de Koniambo**, qui possède une teneur en nickel presque unique au monde. Les 25 années prévues correspondent à l'exploitation de ce minerai. Par ailleurs, les réserves en minerai plus pauvre, de type latéritique, également présent en abondance, devraient permettre d'assurer l'approvisionnement de l'usine pour 25 années supplémentaires, voire plus ;

- **l'emplacement unique de la mine, en bordure de mer**, ce qui permet une évacuation rapide de la production de l'usine. Par comparaison, les mines exploitées actuellement au Canada par la société Falconbridge nécessitent des transports extrêmement longs et onéreux en camion, en bateau et en train, dans un climat quasi-polaire.

Dans sa configuration actuelle, le projet du Nord, conduit conjointement par la SMSP et Falconbridge, concerne le développement de la **mine de Koniambo** avec la construction à proximité du site d'une **usine pyro-métallurgique** de ferronickel d'une capacité de 60.000 tonnes par an, d'un **port en eaux profondes** et d'une **centrale électrique** au charbon de deux tranches unitaire de 135 MW.

Comme on peut le constater, il s'agit d'un projet d'une très grande ampleur, particulièrement frappante pour votre rapporteur, qui a pu visiter le site choisi. **Il apparaît que « tout est à faire » dans cette zone peu peuplée et faiblement équipée, ce qui nécessitera, afin de tenir les délais, une excellente collaboration entre la société Falconbridge, ses partenaires de la Province Nord et les autorités de l'Etat.**

La contribution du projet métallurgique du Nord à l'économie néo-calédonienne en termes de revenus et d'évolution du PIB n'est pas encore connue avec précision. Néanmoins, la production métallurgique estimée étant de 60.000 tonnes par an, on peut estimer qu'une fois achevée, **l'usine pourrait augmenter le PIB de la Nouvelle-Calédonie entre 8 % et 10 %.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la phase de construction de l'usine devrait générer **9.000.000 heures** de travail, **dont près de 22 % seront réalisées en dehors de la Nouvelle-Calédonie** du fait de la construction modulaire hors site de nombreux éléments. Durant sa phase d'exploitation, l'usine emploiera 760 personnes environ.

Selon le rapport de première phase du schéma d'aménagement de la région Koné-Voh-Pouembout, la réalisation du projet métallurgique du Nord entraînera la création de nombreux emplois indirects, environ 5.200 d'ici 2015. **Le schéma d'aménagement de la région Koné-Voh-Pouembout indique par ailleurs que la réalisation du projet métallurgique du Nord entraînera une augmentation de la population de cette zone de l'ordre de 9 % sur les trois prochaines années.** Le nombre d'habitants de la région, qui s'élève

actuellement à 3.000 personnes, pourrait atteindre 7.500 personnes en 2015 et 12.000 en 2030.

L'augmentation de la population entraînera **d'importants besoins en termes de nouvelles infrastructures** (routes, écoles, logements). A ce titre, la réalisation de logements dans la région de Koné-Voh-Pouembout devra être de 150 par an jusqu'en 2006, de 300 par an sur la période 2007/2009 et de 150 par an de 2009 à 2015. Selon une étude de la Chambre des Métiers de Nouvelle-Calédonie, la réalisation du projet usine du Nord pourrait également entraîner la création d'une trentaine de nouvelles entreprises. Par ailleurs, elle estime à près de 65 le nombre d'entreprises qui pourraient procéder à des restructurations pour faire face aux nouvelles opportunités durant la phase de développement du projet.

## **2. L'implication des autorités locales**

Deux structures ont été créées afin d'associer la population aux retombées économiques du projet et, surtout, de prévoir le financement des différents besoins qui ne manqueront pas de naître avec l'afflux de population.

La première structure a été la création, à la demande de l'Etat, du **syndicat intercommunal à vocation unique regroupant les trois communes Koné, Voh et Pouembout (arrêté n° 98 du 29 janvier 2001 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie) chargé de développer un schéma directeur d'aménagement et de développement**. Ce syndicat intercommunal a confié la conduite des études du schéma directeur conjointement à l'Etat et à la Province Nord. Un jury de concours d'architecture a retenu le 5 octobre 2001 l'équipe pilotée par l'architecte néo-calédonien M. Jean-François Collomb constituée d'intervenants locaux et métropolitains. Ces études sont financées à 100 % par l'Etat.

### **L'action du syndicat intercommunal de Koné, Voh et Pouembout**

La zone d'étude (185.000 ha dont 46.400 en terres coutumières pour une population de 7.200 habitants – recensement 1996 - et estimée aujourd'hui à 8.200) couvre trois districts coutumiers (Poindah, Baco et Voh) répartis sur deux aires (Hoot Ma Waap pour Voh, et Paici Camuki pour Koné et Pouembout) et regroupe 19 tribus (8 sur Voh, 9 sur Koné et 2 sur Pouembout). Son territoire d'étude est structuré par les échanges entre les 22 lieux de vie actuels : 19 tribus et 3 bourgs. Un maillage efficace sera nécessaire entre les tribus et les bourgs mais aussi entre les tribus elles-mêmes pour faciliter l'accès aux activités et équipements de tous ordres. Des intérêts économiques et de gestion sont à prendre en compte (eau potable, ordures ménagères, ramassage scolaire, transport en commun, gros équipements socio culturels et sportifs) et l'affirmation d'une intercommunalité sera le moyen de définir des règles sur l'ensemble du territoire des trois communes et lui donner une cohérence. L'organisation spatiale sera le vecteur d'équilibre et de cohésion sociale et participera à la construction de l'image de Voh/Koné/Pouembout ; cette image sera nécessairement liée à celle de la province (présence de grands équipements, qualité et rayonnement des services rendus...).

Enfin, selon une étude de la Chambre de métiers, la réalisation du projet usine du Nord pourrait également entraîner la création d'une trentaine de nouvelles entreprises. Elle estime aussi à près de 65 le nombre d'entreprises qui pourrait procéder à des restructurations pour faire face aux nouvelles opportunités durant la phase de développement du projet. La création d'un tel tissu industriel devra aussi être accompagnée par les collectivités ; elle a été inscrite à la proposition de contrat de développement rédigé par la Province Nord.

**La seconde structure est le comité Koniambo**, dont la création a été annoncée officiellement par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Jean-Jack Queyranne le 3 mai 2000. Composé de l'Etat (haut-commissaire et commissaire délégué du Nord), du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de la Province Nord, du syndicat intercommunal Koné/Pouembout/Voh, du Sénat Coutumier, de SMSP/ Falconbridge et de la SOFINOR, son rôle consiste à assurer un porter à connaissance en temps réel par le groupe SMSP/ Falconbridge de ses choix stratégiques à ses partenaires institutionnels afin que ces derniers anticipent au mieux l'accompagnement nécessaire dans les domaines :

- de la **fiscalité** (Nouvelle-Calédonie) ;
- de la **formation** (Etat – Nouvelle-Calédonie – province) ;
- de l'**environnement** (Nouvelle-Calédonie – province) ;
- de l'**habitat** (Province – communes – opérateurs) ;
- des **infrastructures routières, sanitaires, scolaires** (Etat – Nouvelle-Calédonie – province – communes) ;

- des **équipements sportifs, sociaux, culturels** (province – communes) ;
- des **réseaux d'eau, d'assainissements, d'électricité, de télécommunications** ;
- de la maîtrise du **foncier** et de **l'urbanisme**.

Le comité Koniambo, présidé par le président de la Province Nord se réunit environ une fois par trimestre et en tout état de cause systématiquement après la réunion du comité du projet qui réunit trois représentants de SMSP et trois représentants de Falconbridge. Le comité Koniambo comporte de plus divers groupes de réflexions sur les différents thèmes, comme les travailleurs immigrés ou le logement.

**Une question qui se pose est celle de la qualification des emplois.** En effet, il est raisonnable de prévoir que pour le secteur de la mine, représentant un tiers des emplois, la plupart des postes seront aisément pourvus localement notamment en raison de l'expérience développée dans ce domaine et des filières de formation adaptées existantes ou en voie de développement (centre de formation aux techniques de la mine et des carrières de Poro par exemple). **En revanche, les emplois qualifiés, liés à la maintenance industrielle et à la production des usines métallurgiques nécessiteront la mise en place et la poursuite d'actions de formation ciblées.** Malgré ces efforts, les projets nécessiteront initialement la présence d'une main d'œuvre qualifiée étrangère, notamment du fait de la complexité des procédés industriels.

**Lors de sa visite sur le site de Koniambo, votre rapporteur a noté la très grande attention portée par les dirigeants du projet à la formation de jeunes afin de remplir les emplois qualifiés qui seront créés à cette occasion.** Il apparaît que la construction de l'usine du Nord, attendue depuis une génération en province Nord par les populations locales, a suscité une forte demande de la part des salariés et des futurs diplômés. **Il est primordial de réfléchir d'ores et déjà à la pérennisation des actions de formation, afin de ne pas décevoir les attentes suscitées, et d'associer au mieux les populations à ce grand projet.**

## II. L'ASSOCIATION ENTRE LA SMSP, FALCONBRIDGE ET LA PROVINCE NORD : LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE

### A. UNE PARTICIPATION MAJORITAIRE DE LA PROVINCE NORD

#### 1. Les partenaires dans la société

Dans l'hypothèse où la clause suspensive de l'article 8-1 serait respectée, c'est-à-dire si l'échange de massifs peut avoir lieu **au profit de la SMSP**, l'accord de Bercy prévoit la structure juridique associée au projet de l'usine du Nord. Cette structure montre toute l'attention qui, dès l'origine, a été accordée à la question de la propriété de la ressource.

Afin de préparer la construction de l'ensemble des infrastructures prévues, **l'article 4** de l'accord du 1<sup>er</sup> février 1998 prévoit, pour la SMSP et la SLN, « **une liberté d'accès immédiate** aux massifs précédemment détenus par l'autre partie pour préparer les prospections minières détaillées et notamment conduire à leur terme dans les délais usuels les études nécessaires au bon fonctionnement du projet ».

**Deux types de partenaires** sont associés dans le cadre de la future usine du Nord, selon les termes du protocole.

**D'une part, un partenaire industriel**, figurant à l'article 7-1 de l'accord, qui indique que « *le projet de l'usine du Nord doit être réalisé par la SMSP dans le cadre d'un partenariat industriel avec un opérateur métallurgiste* ». **L'article 16** précise qu'il s'agit de la société canadienne **Falconbrige**.

**D'autre part**, les collectivités publiques calédoniennes, présentes directement ou indirectement. En l'occurrence, ces collectivités sont représentées par deux acteurs :

- la **SMSP**, qui, selon les termes de l'article 7-1 précité réalise l'usine du Nord en partenariat. **L'article 14** précise clairement que « *jusqu'à la date de mise en service industrielle de l'usine du Nord, la SMSP restera majoritairement détenue, en capital et en droit de vote, directement ou indirectement, par la Province Nord de Nouvelle-Calédonie, et/ou toute autre Province de Nouvelle-Calédonie, et/ou le Territoire* » ;

- la **Province Nord**, qui possède 75 % de la SOFINOR (Société de financement et d'investissement de la Province Nord), elle-même actionnaire à 87 % de la SMSP.

Le statut de la société chargée de la construction et de l'exploitation de l'usine du Nord est précisé dans le **treizième alinéa** du préambule de l'accord de Bercy : « *la société chargée de la construction et de l'exploitation de l'usine du Nord sera **durablement détenue et contrôlée majoritairement, directement ou indirectement, par des collectivités publiques calédoniennes*** ».

En conséquence, les deux partenaires publiques que sont la SMSP et la Province Nord doivent être majoritaires dans le capital de la future société, c'est-à-dire représenter au minimum **51 % du capital**.

## **2. Une structure qui assure la majorité du capital à la Province Nord**

La structure de la société est donc clairement établie :

- **49 %** du capital revient à la société Falconbridge ;

- **51 %** aux partenaires publics que sont la Province Nord et la SMSP, par ailleurs contrôlée par cette même Province.

Votre rapporteur ne peut qu'insister une nouvelle fois sur l'importance de cette répartition du capital. Lors de ses entretiens, il a pu mesurer toute la **portée symbolique de la propriété de la ressource du Koniambo par la Province Nord, ce qui a conduit à privilégier une structure lui assurant une majorité du capital**. Ce sujet dépasse très largement des considérations d'efficacité économique, et il serait pour l'heure illusoire de vouloir le modifier. Trois raisons principales plaident en ce sens :

- le massif du Koniambo a « cristallisé » la lutte du peuple kanak pour l'accès à la richesse et à la terre, **il est devenu le symbole de cette lutte**, aussi bien parmi les dirigeants politiques que parmi « *l'homme de la rue* » évoqué par notre collègue Roland du Luart ;

- cette construction assure **la collaboration des autorités locales et des populations**, sans lesquelles un projet de cette ampleur ne pourrait voir le jour dans cette région de la Nouvelle-Calédonie ;

- enfin, la répartition du capital, même si les dispositions du pacte d'actionnaires pourraient légèrement le modifier, **assure un retour vers la Province Nord des bénéfices tirés de l'usine du Nord**, ce qui effacera le thème de la « richesse volée » au sol néo-calédonien.

En l'état actuel, l'apport des trois partenaires, tel qu'il résulte des dernières informations recueillies par votre rapporteur, serait le suivant dans la société chargée de construire et d'assurer l'exploitation de l'usine du Nord :

- la **SMSP**, une fois levée la clause suspensive de l'article 8-1 de l'accord de Bercy, apportera à la société le **massif de Koniambo** et les droits afférents ;

- la **Province Nord** apporte, pour sa participation au capital, le **bénéfice économique de la défiscalisation** qui lui a été intégralement attribuée, ainsi **qu'une partie en numéraire bénéficiant d'une garantie publique de l'Etat. Avec la SMSP, la Province Nord représente 51 % des parts ;**

- la **société Falconbridge** prend l'engagement de mener les investissements nécessaires et de garantir les emprunts : 49 % des parts lui sont attribuées.

Comme on le voit, la somme des participations portées par la SMSP et la Province Nord s'élève à 51 % : **en ce sens les termes et l'esprit du protocole de Bercy sont bien remplis, puisque une Province et une entreprise détenue par elle contrôlent la majorité de la société.**

## ***B. L'ETAT COMME ACTEUR DE L'ÉQUILIBRE POLITIQUE***

### **1. La participation de la Province Nord**

La forme retenue pour la participation de la Province Nord est originale. En effet, si Falconbridge apporte l'expertise et une partie du financement, la SMSP son réseau et surtout le massif du Koniambo, **l'apport de la Province Nord semble en première analyse plus difficile à saisir.** Elle n'a pas les capacités financières suffisantes pour participer à un « tour de table », ni des garanties assez solides pour s'endetter sur de telles sommes auprès des banquiers. En conséquence, il a fallu imaginer un schéma lui permettant d'être un partenaire actif et de réaliser la nécessité politique qu'est sa participation au projet.

**Le schéma exposé ci-dessous l'est sous toutes réserves. En effet, à l'heure actuelle (octobre 2005), aucune décision ferme n'a été prise, et aucune demande de défiscalisation n'a été déposée auprès du bureau des agréments de la direction générale des impôts, pour des raisons qui seront exposées ultérieurement.**

**Le montage a été conçu par Mme Anne Duthilleul et par les trois partenaires du projet. Il devait permettre de respecter la lettre et l'esprit des accords de Bercy, c'est-à-dire de donner les moyens à la Province Nord et la SMSP d'être majoritaires dans le capital de la société, compte tenu de leur faible surface financière. En ce qui concerne la SMSP, son apport consiste en**

le gisement de Koniambo, qui, il faut le rappeler, a fait l'objet d'un rachat par l'Etat, qui a compensé la perte subie par Eramet à hauteur de **150 millions d'euros** (un milliard de francs) en 1998.

Deux outils ont été déterminés afin d'apporter le soutien de l'Etat à la Province Nord : la **défiscalisation** de certains investissements **d'une part**, la **garantie de l'Etat** sur l'emprunt de la Province Nord **d'autre part**.

**L'opération de défiscalisation** serait réalisé selon les termes des articles 217 *undecies* et *duodecies* du code général des impôts tels que modifiés par la loi de programme pour l'outre-mer précitée du 21 juillet 2003. Un même procédé est utilisé pour l'usine de Goro Nickel, au Sud. **L'Etat a donc décidé d'accorder une assiette totale de 630 millions de dollars, couvrant une large part du montant des infrastructures considérées comme en partie réutilisables en cas d'abandon du projet (centrale électrique, port...).**

A cette défiscalisation d'une base de 630 millions de dollars correspond à un avantage fiscal net (**après rémunération des investisseurs**) d'environ un tiers, de l'ordre de **186 millions de dollars**.

A cet effet, le groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal conclura un contrat de **crédit-bail au profit de la Province Nord**, apportant à travers la société d'exploitation une partie des sommes **finançant le GIE**, et **celle-ci le transférera immédiatement à la société d'exploitation, afin de la faire bénéficier de l'avantage économique de la défiscalisation, en échange d'une participation au capital attribuée à la Province Nord**.

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de déterminer la structure exacte de ce contrat, aucun dossier de demande d'agrément n'ayant encore été transmis aux services de la direction générale des impôts. **Cependant, le montage final pourrait être proche de celui exposé dans la partie III du présent rapport pour Goro Nickel.**

## **2. Les garanties d'emprunt**

L'autre partie de l'apport de la Province Nord serait constituée d'une participation directe par le biais d'un emprunt bénéficiant d'une garantie portée par la Province Nord, et contre garantie par l'Etat, **ce qui nécessiterait le vote d'un article dans le cadre d'une loi de finances**.

**Ces garantie, dont le montant n'est pas encore connu, devraient largement dépasser les 300 millions de dollars qui avaient été évoqués devant votre rapporteur spécial lors de son déplacement au mois de mai, et avoisiner 450 millions de dollars, ce qui est incontestablement considérable.**

### III. L'USINE DU NORD VERRA-T-ELLE LE JOUR ?

#### A. LES RETARDS DANS LE CALENDRIER

Lors de la visite de votre rapporteur en Nouvelle-Calédonie, **de nombreuses interrogations se faisaient jour** quant à la réalisation de l'usine du Nord, interrogations qui suscitaient certaines inquiétudes. En effet, au mois de mai, et malgré les assurances apportées par la SMSP et Falconbridge, les conditions de levée de la clause suspensive (article 8-1 des Accords de Bercy) ne paraissaient pas remplies. **A ce jour, la situation n'avait guère évolué, ces retards alimentant un certain nombre de spéculations**

En effet, **les éléments constituant l'aide de l'Etat** au projet Koniambo ont été communiqués dès le **8 décembre 2003** à Falconbridge et ses partenaires, ainsi qu'aux responsables politiques intéressés en Nouvelle-Calédonie.

Depuis cette date, **les travaux conduits par Falconbridge ont enregistré certains retards**, notamment sur plusieurs points, qui ne lui ont pas permis à ce jour de conclure officiellement sur l'engagement du projet.

#### 1. L'étude de Faisabilité Bancable (BFS, soit « Bankable Feasibility Study »)

Démarrée en septembre 2003 et prévue pour durer une dizaine de mois, la BFS aura finalement pris **plus de 6 mois de retard**, son achèvement n'ayant eu lieu que le **15 février 2005**. Il semble que le niveau inacceptable du dépassement des coûts issus du premier chiffrage de la BFS, par rapport à l'étude de pré-faisabilité et par rapport à la rentabilité économique attendue, ait contraint Falconbridge à réviser son projet à partir de l'été 2004 pour en réduire les coûts d'investissement et d'exploitation. Le résultat a été présenté comme positif.

#### 2. Le plan de financement

Le calendrier du projet fourni par Falconbridge en 2003-2004 prévoyait un bouclage du plan de financement avant la mi-2005, soit un an après la conclusion de la BFS. **Le retard de la conclusion de l'étude de faisabilité bancable se répercute sur le montage et le bouclage du financement**. Dans ce cadre, **le dossier de demande de défiscalisation a subi les mêmes retards**, et les schémas juridiques ne sont toujours pas stabilisés. Les garanties publiques n'ont pu à ce stade être mises en place pour les mêmes raisons.

### 3. Les permis et autorisations

La préparation des dossiers de demandes de permis et autorisations d'exploiter a été également suspendue dans l'attente des résultats de la BFS, qui influent sur la nature des installations qui seront mises en œuvre et pour lesquelles Falconbridge doit présenter les dossiers. **Le dossier de demande d'autorisation d'exploiter le site industriel n'a été déposé qu'en mai 2005 alors qu'un délai minimal d'un an est nécessaire pour son instruction. En septembre 2005, la déclaration minière n'avait toujours pas été déposée.**

### 4. L'ingénierie détaillée

Pour se prémunir des difficultés rencontrées par le projet Sud, Falconbridge a fait le choix délibéré de progresser en balisant l'avancement de son projet par des étapes bien formalisées et séparées, plutôt que de procéder au travail simultané sur plusieurs étapes. Cette méthode n'est pas sans conséquence sur les délais et le calendrier du projet, qui n'a donc pas encore officiellement démarré la phase d'ingénierie détaillée devant conduire aux premières commandes propres à lever la condition suspensive avant le 31 décembre 2005.

### 5. L'actionnariat de Falconbridge

L'actionnariat de Falconbridge a de plus connu des évolutions importantes, qui ont pu retarder la prise de décision par le conseil d'administration.

L'annonce de négociations exclusives pour la reprise éventuelle du capital social du groupe minier canadien Noranda par la société publique chinoise Minmetals, durant l'été 2004, a ainsi constitué un élément perturbateur imprévu dans le déroulement du projet Koniambo. En effet, aucune décision concernant l'investissement à réunir pour la réalisation du projet du Nord ne pouvait se faire sans l'aval du groupe Noranda qui était l'actionnaire majoritaire de Falconbridge.

Suite à l'offre d'achat infructueuse lancée par l'entreprise publique chinoise Minmetals, le groupe minier canadien Noranda a annoncé le 10 mars 2005 l'absorption totale de la société Falconbridge qu'il contrôlait jusqu'à présent à hauteur de 60 %. D'un coût de 2,5 milliards de dollars, l'offre publique de rachat des titres de Falconbridge a été un succès, achevé en juin 2005. La nouvelle société issue de la fusion de Noranda et de Falconbridge a décidé de s'appeler « **Falconbridge Limité** »

**Depuis cette date, des mouvements de capitaux importants, impliquant de nombreux acteurs des marchés financiers, ont été enregistrés sur le capital du groupe canadien.** Il n'est pas possible, à l'heure actuelle de déterminer l'impact de ces mouvements sur le projet de Koniambo, mais ce sont manifestement autant d'éléments qui jettent le trouble sur une négociation en cours particulièrement difficile.

**Dans le cadre d'un projet de cette ampleur, il est particulièrement important que l'interlocuteur de l'Etat et des autorités locales soit considéré comme crédible et stable.**

#### **6. Des retards qui, cumulés, pourraient mettre en péril la levée de la clause suspensive des accords de Bercy**

Face à l'échéance du 31 décembre 2005 imposée pour la levée de la clause suspensive de l'accord de Bercy, **le calendrier de réalisation du projet Koniambo se trouve aujourd'hui sur un chemin extrêmement critique.**

L'étude de faisabilité bancaire (BFS), dont le dépôt était initialement prévu par Falconbridge pour l'été 2004, puis reporté au 30 septembre dernier, a finalement été présentée à la réunion annuelle de l'Entité Poum-Koniambo qui s'est tenue du 17 au 21 janvier 2005 à Brisbane et Nouméa et a été officiellement déposée à l'attention de l'Entité, dans les locaux de Falconbridge à Brisbane en Australie, le 15 février 2005.

Ce report de l'étude de faisabilité (BSF) a entraîné un retard du même ordre dans le dépôt des dossiers de demandes d'autorisations minières et ICPE auprès de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de Nouvelle-Calédonie (DIMENC) et de défiscalisation auprès de la DGI. La DIMENC, à qui les dossiers ont été transmis dans le courant du premier trimestre 2005 et jusque début mai 2005, se trouve contrainte, pour respecter le calendrier, d'examiner ces autorisations dans des délais particulièrement brefs.

La mise en place d'un financement pour ce projet risque par ailleurs d'être une étape difficile à mettre en œuvre pour plusieurs raisons :

- d'une part, alors que **la quasi-totalité des dépenses devra être couverte par Falconbridge**, le protocole de Bercy prévoit que la SMSP et la Province Nord doivent détenir une participation majoritaire à hauteur de 51 % dans le capital de la future société d'exploitation. Or, ces partenaires pourraient éprouver des difficultés à participer aux différents tours de table dans le futur ;

- d'autre part, **Falconbridge a toujours considéré ne pas avoir obtenu d'aide assez conséquente de la part de l'Etat.** Il vient cependant d'admettre de devoir dorénavant composer avec le schéma proposé par l'Etat.

**Après une contestation par Falconbridge du schéma de défiscalisation proposé qui prévoyait l'affectation de la totalité de l'avantage fiscal à la Province Nord pour assurer, avec l'apport en nature du gisement par la SMSP, la majorité dans le capital de la nouvelle société d'exploitation, il convient maintenant d'établir un équilibre entre les partenaires du projet sur les paramètres régissant le plan de financement.**

## ***B. DE TRÈS FORTES INCERTITUDES***

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, comme votre rapporteur a pu le constater, 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.**

### **1. La clause suspensive**

#### *a) Des termes qui pourraient prêter à confusion*

Les termes de la clause suspensive sont ainsi libellés : « *l'Entité aura l'obligation de céder les actions de la SAS Koniambo à la SMSP et les actions de la SAS Poum à SLN dès réalisation de la condition suspensive consistant en la justification à l'Entité de commandes fermes d'équipements, matériels et prestations (fournitures, service, maîtrise d'œuvre, ingénierie, etc, ...) destinés à la seule réalisation de l'Usine du Nord à l'exclusion des dépenses engagées au titre des études de pré-faisabilité et de faisabilité, pour un montant au moins égal à 100 millions USD, au vu du résultat positif de l'étude de faisabilité technique* ».

En l'occurrence, **deux conditions** sont explicitement évoquées :

- un montant de commandes fermes d'au moins **100 millions de dollars** ;
- le résultat positif de **l'étude de faisabilité technique**.

Seule l'Entité a la responsabilité de vérifier si ces conditions ont été remplies, avant la date du 31 décembre 2005. Si ces conditions sont jugées remplies, le massif de Koniambo devient la pleine propriété de la SMSP, celui de Poum d'Eramet, et, forte d'un engagement formel de Falconbridge, l'usine du Nord peut être construite suivant la structure juridique exposée plus haut.

Deux interprétations peuvent être faites de cette clause :

- **la première, de lecture « stricte »**, s'arrête à la **lettre** de l'article 8-1 : la levée de la condition suspensive, et le transfert de propriété, implique de remplir ces deux conditions, à l'exclusion de toute autre, **et n'implique que cela**. C'est la position en partie défendue par Falconbridge ;

- **la seconde, intégrant aussi l'esprit du Protocole**, s'attache plus à **l'ensemble de l'accord de Bercy**, et notamment à son préambule, qui dispose que le gouvernement souhaite que la SMSP soit mise en situation de d'approvisionner l'usine du Nord « *dans l'hypothèse où la décision irrévocable de réaliser un tel investissement est prise avant le 1<sup>er</sup> février 2005* ».

Or il s'avère que cette seconde interprétation, la plus à même d'assurer les différents acteurs de la réalité de la volonté de Falconbridge et de la SMSP de mettre en œuvre le projet, est discutée. En effet, le terme même de « **décision irrévocable** » va beaucoup plus loin que la simple production d'une étude de faisabilité technique et de la passation de 100 millions de dollars de commande. **Entre autres, il serait nécessaire de disposer de décisions des conseils d'administration des deux sociétés, et d'un plan de financement complet, avec toutes les garanties nécessaires**. L'Accord est sur ce point imprécis, puisqu'il ne vise qu'une étude « technique ».

Ces points font actuellement l'objet de débats en Nouvelle-Calédonie, et mobilisent une partie de la classe politique et des industriels. Le retard considérable pris par Falconbridge a été souligné par le président de l'Entité lors de la présentation par ces deux sociétés de l'état d'avancement des travaux, qui a fait suite à la réunion tenue à Nouméa du 17 au 21 janvier 2005 en application de l'article 7-2 de l'accord de Bercy. Il est noté dans le communiqué que « **le président de l'Entité, connaissance prise du calendrier prévisionnel, a attiré l'attention de la SMSP sur la brièveté du délai dans lequel doit être décidée la construction de l'usine du Nord** ». Cette remarque faisait suite à la présentation, à l'issue de cette réunion, d'un calendrier prévisionnel, qui débordait largement sur 2006. Or ce calendrier ne permettait pas vraiment de saisir comment une commande ferme, strictement liée à la construction de l'usine, dont l'ingénierie détaillée ne commencerait qu'en août 2005, pourrait être valablement passée, en l'absence d'un plan de financement complet du projet, avant l'échéance du 31 décembre 2005.

*b) Quelles sont les intentions de Falconbridge ?*

Deux questions doivent être soulevés, qui sont en fait au cœur du débat, et décideront de la suite de ce dossier.

La première est la suivante : **Falconbridge a-t-elle l'intention, dans les conditions fixées par le protocole, de mener à bien l'usine du Nord ?**

La société fait valoir qu'elle a déjà investi plus de **170 millions de dollars** dans les études préliminaires, et **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.**

A ce titre, il faut bien reconnaître que Falconbridge, **extrêmement présente sur le terrain, a su rallier à son projet les populations locales par des campagnes d'information et de sensibilisation particulièrement convaincantes.** Dans le même temps, Falconbridge communique avec difficulté avec les autorités à Paris. **Votre rapporteur, qui se fait ici l'écho d'un sentiment largement répandu sur le territoire, ne peut que déplorer cet état de fait.**

Ce constat amène naturellement à la seconde question que l'on peut se poser : **les conditions financières sont-elles suffisantes pour mener un projet de cette ampleur, avec la structure retenue ?** Un argument avancé par Falconbridge consiste à comparer ce projet avec celui du Sud, pour estimer que l'engagement de l'Etat n'est pas assez fort. La société considérerait notamment que l'apport de la défiscalisation, qui constitue la part de la Province Nord dans le capital, ne venait pas en déduction des coûts, comme dans un projet classique. De même, elle rappelle que le gisement de Goro a été acheté pour très peu au début des années 90 par la société INCO.

Sur ces deux points, votre rapporteur veut faire la remarque suivante : 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.**

**Il serait dangereux, pour la société, comme pour les différents acteurs, de se lancer dans une surenchère qui aurait pour objectif de majorer les différentes aides.** Le montant d'aide consenti, compte tenu de l'intérêt du projet pour la Nouvelle-Calédonie et de ses implications sociales et politiques, est considérable mais n'est pas excessif, et votre rapporteur le considère comme fondé, sous réserve qu'il bénéficie réellement à la mise en oeuvre du projet. **On pourrait légitimement s'interroger si son montant venait à être augmenté dans des proportions significatives.**

## 2. La position d'Eramet : alternative bienvenue ou facteur de risque ?

### *a) La « campagne » menée par Eramet*

Si la condition suspensive ne pouvait être levée dans le délai imposé par l'accord de Bercy, un projet alternatif pourrait voir le jour, sous l'égide d'Eramet. En cas de non respect de la clause suspensive à la date prévue par l'accord de Bercy, le protocole impose la restitution immédiate des gisements à leurs titulaires d'origine et le remboursement de la partie non acquise de la soulte, à hauteur de 92 millions d'euros, par Eramet.

**M. Jacques Bacardats, président d'Eramet, a déclaré publiquement que sa filiale SLN était prête, techniquement et financièrement, à relever le défi et à reprendre la construction d'une nouvelle usine dans le nord**, si la condition suspensive des accords de Bercy ne pouvait être levée dans le délai convenu par Falconbridge.

Le retour du massif du Koniambo dans le patrimoine minier de la société Eramet représente en effet un enjeu stratégique majeur pour la SLN, dont les réserves disponibles de minerais de nickel à forte teneur en nickel, comme celui de Koniambo, arriveront à moyen terme à épuisement.

La campagne de communication menée par Eramet, alimentée par les déclarations de son président, a semé le trouble en Nouvelle-Calédonie, et ce pour deux raisons :

- **d'une part**, la population et les autorités locales gardent en mémoire que la SLN, historiquement présente en Nouvelle-Calédonie, **a refusé pendant des années, et malgré les demandes très fortes, de construire une usine dans le Nord**. La société explique que les cours du nickel, comme la technologie disponible, ne s'y prêtaient pas, et que ces deux facteurs sont résolus aujourd'hui. Ce retour de la SLN, dont on a vu qu'elle avait été accusée de « voler » la richesse du territoire, pourrait cependant être mal vécu par les populations canaques, qui ont construit de grands espoirs sur l'alternative au partenaire historique qu'est la SLN que représente Falconbridge ;

- d'autre part, **ces interventions, qui sont intervenues dans une période jugée tendue et critique, ont pu donner le sentiment qu'Eramet « jouait avec le feu »** en essayant à toute force de récupérer le massif du Koniambo, dont elle estimerait avoir été quasiment dépossédée par les accords de Bercy.

*b) La position d'Eramet vis-à-vis de la clause suspensive*

La société Eramet a indiqué, à de nombreuses reprises, ses inquiétudes face au déroulement du projet du Nord, et a exprimé de manière très précoce des doutes quant à la possibilité de réalisation de l'usine. En plus des arguments de nature technique avancée, la société estimant que le nouveau procédé que compte utiliser Falconbridge n'a été que très imparfaitement testé, elle met en avant des arguments de nature juridique quant à l'interprétation de la clause.

De manière schématique, la lecture que fait Eramet du protocole se situe dans l'esprit des accords de Bercy, et conduit à penser que **la clause suspensive doit être comprise comme ne pouvant être levée que si la décision irrévocable de construire l'usine du Nord a été prise avant le 31 décembre 2005**. Dans ce sens, l'étude de faisabilité technique et les 100 millions de dollars de commande ferme ne sont que **les manifestations de cette volonté des parties**, qui, ne saurait se substituer à des décisions des deux conseils d'administration et un plan de financement complet.

Ces arguments partent notamment :

- de **l'article premier** du protocole, qui stipule que « *l'objet du présent protocole est de définir et de mettre en place le schéma contractuel et les structures juridiques destinées à réaliser, pour autant que la construction de l'usine du Nord sera décidée de manière irrévocable au plus tard le 1<sup>er</sup> février 2005 dans les termes ci-après convenus de la condition suspensive prévue à l'article 8-1, le transfert irrémédiable à la SMSP de la propriété des droits miniers [...]* » ;

- du **contrat tripartite du 23 avril 1998** entre la SMSP, la SOFINOR et Falconbridge, qui faisait suite aux accords de Bercy et permettaient de préciser les relations entre les partenaires. Or il y est précisé, **à l'article 9**, que l'obtention des financements est considérée comme un préalable à la décision de Falconbridge de mener le projet. En effet, c'est uniquement quand la société canadienne estimera les conditions satisfaisantes que « *Falconbridge prendra toutes les mesures requises pour que la Société satisfasse la condition suspensive* ».

Or la lecture des avis émis annuellement en application de l'article 7-2 de l'accord de Bercy montre un changement d'approche de la part de la SMSP et de Falconbridge. Ainsi, l'Avis pour **2003** fixe comme objectif pour l'année **2004** « *l'achèvement de l'étude de faisabilité bancaire conduisant à l'approbation des partenaires et à la mise en place du financement approprié avant la fin de l'année* ». L'Avis pour **2004** ne fait plus mention que d'une **concertation**, et le calendrier remis le 7 février **2005** déborde très largement jusqu'en 2006 pour le plan de financement. Dans ces conditions, Eramet juge

impossible que, en l'absence de plan de financement, Falconbridge puisse prendre une décision ferme et **irrévocable** de son conseil d'administration.

**Quelles que soient les subtilités juridiques en jeu, qui ont donné l'occasion à de nombreux cabinets d'avocats et à des experts de fournir des études la plupart du temps contradictoires, il n'en reste pas moins que les retards constatés dans le calendrier et, au début du mois de septembre 2005, l'absence de toute certitude, font naître des interrogations sur le calendrier de Falconbridge.**

Eramet, qui est signataire des accords de Bercy, envisage d'attaquer la décision de l'Entité qui, *in fine*, demeure seule juge de l'appréciation de la clause suspensive, en cas de divergence forte quant au sens à donner à la clause. Cette dernière a paru se rallier à une vision « stricte » de l'article 8-1, l'isolant du reste des textes (Protocole et contrat tripartite) avant de sembler évoluer ces derniers temps.

**Eramet propose, dans ce cadre, de « récupérer » le massif du Koniambo, dont on a vu toutes les potentialités, et estime disposer de la technologie et de la surface financière suffisante pour reprendre le projet.** Votre rapporteur ne peut naturellement apprécier la réalité de ces déclarations, qui relèvent par ailleurs du secret industriel. Les détails de sa proposition ne sont pas connus.

### ***C. L'ÉCHÉANCE DU 31 DÉCEMBRE 2005 ET LA LEVÉE DE LA CONDITION SUSPENSIVE***

**Les questions qui viennent d'être évoqués ne contribuent pas à apaiser les inquiétudes en Nouvelle-Calédonie, ou tout est suspendu à la date du 31 décembre 2005 et à la décision prise par l'Entité.**

Votre rapporteur, qui a pu se faire son opinion lors de son déplacement et de ses très nombreuses rencontres, ne peut certes pas prédire l'issue de ce conflit, mais souhaite effectuer quelques remarques.

#### **1. La structure de la société**

La structure choisie pour la future société, c'est-à-dire la répartition 49 % / 51 %, présente de nombreux avantages. Entre autres :

- elle garantit à la société partenaire **la collaboration des autorités et des populations locales**, ce qui n'est pas négligeable et peut même être considéré, comme cela a pu être dit par les responsables locaux de Falconbridge, comme une **chance** ;

- elle permet, dès la création de la société, de la voir dotée de différents atouts, comme le **massif du Koniambo**, le **montant de la défiscalisation**, et les **éventuelles garanties apportées par la Province et contre garantie par l'Etat**.

Des problèmes peuvent cependant se poser. En effet, et ce sera là le rôle du pacte d'actionnaire qui, à la connaissance de votre rapporteur, n'a toujours pas été signé, **il conviendra d'être attentif à la répartition des bénéfices**. En effet, le partenaire industriel se trouve à assumer la plupart des risques et des emprunts, alors qu'il ne possède que 49 % des parts et donc, potentiellement, des bénéfices. Cette situation pourrait à la limite être viable si les cours du nickel étaient durablement élevés, comme c'est actuellement le cas, mais pourrait entraîner des difficultés financières en cas de retournement du marché.

De même, il n'est pas certain que la SMSP et la Province Nord, une fois l'apport initial réalisé, seront en mesure de participer financièrement aux appels de fonds en vue d'assurer leur statut majoritaire actuel durant l'exploitation de ce complexe.

Ces aspects, qui ont été évoqués avec votre rapporteur, ne sont pas résolus pour l'instant, mais les différents partenaires en ont conscience. **Ils illustrent une nouvelle fois la nécessité d'une collaboration étroite et en confiance entre la SMSP, la Province Nord et leur partenaire industriel.**

## **2. Jusqu'où l'Etat doit-il aller ?**

Comme on a pu le constater, les aides apportées par l'Etat sont importantes. On peut citer :

- la **soulte** versée à Eramet pour le massif de Koniambo, soit plus de **150 millions d'euros** ;

- le montant envisagé de la **défiscalisation**, fixé à 630 millions de dollars de base défiscalisable, dont l'avantage fiscal net sert pour partie d'apport de la Province Nord et dont le coût est d'environ **220 millions de dollars pour l'Etat** ;

- le montant de la **garantie proposée par l'Etat**, qui n'est pas fixé, mais pourrait s'élever à **450 millions de dollars**.

**Votre rapporteur considère que, si ces sommes peuvent légitimement paraître importantes, elles ne sont pas disproportionnées compte tenu de la taille du projet, qui représente environ 2,2 milliards de dollars d'investissement.** Il faut de plus compter avec les aides locales, le dossier de demande de défiscalisation locale (exemption totale de l'impôt sur

les sociétés pendant 15 ans et à 50 % pendant 5 années supplémentaires) ayant été déposé le 1<sup>er</sup> septembre 2005 en application de la loi du pays n° 2001-9 du 17 juillet 2001.

Il serait cependant peu pertinent, comme cela a été dit, d'adopter une stratégie qui viserait à majorer ces aides dans des proportions considérables. **Votre rapporteur rappelle à ce sujet que le budget de l'Etat n'est pas extensible, et que les sommes en jeu constituent déjà la preuve de la détermination de la métropole à accompagner le développement économique du Nord de la Nouvelle-Calédonie.**

### **3. La nécessité de construire l'usine**

Au-delà de toute la tension perceptible autour de la date du 31 décembre 2005, il faut souligner, plus que jamais, **la nécessité également irrévocable de mener à bien ce grand projet d'usine dans le Nord, attendu par les populations locales, et soutenu de longue date par le gouvernement.** Il s'agit d'un projet **mobilisateur**, qui suscite de l'espoir pour les populations canaques, et qui s'inscrit dans un processus de pacification et d'apaisement qui ne saurait être troublé. **Le président de la Province Nord doit, à ce titre, être salué pour son engagement sans faille et sa parfaite compréhension des enjeux.**

**La nécessité de construire cette usine appelle des engagements clairs et précis de chacune des parties, alors même que les échéances se rapprochent.** Il est impossible de connaître les intentions réelles de Falconbridge. Il est probable que toutes les difficultés rencontrées sont en partie dues à des défauts de communication, la compétence et les sérieux des personnels sur place ne faisant pas de doute. Le projet proposé par la société, qui a investi plus de 170 millions de dollars, semble être de grande qualité, et les équipes ont su intégrer les populations locales à ce grand dessein.

En conséquence, votre rapporteur ne peut que souhaiter que la **situation se clarifie**, dans un sens comme dans l'autre afin, en cas de décision positive de Falconbridge, de lancer rapidement le chantier, et en cas de retrait, de préserver l'avenir pour le bénéfice de la Nouvelle-Calédonie en lançant rapidement des études sur un partenaire de substitution. **Il est clair que, à ce jour, tous les efforts doivent être poursuivis pour que les promesses ouvertes par les accords de Bercy ne soient pas déçues.**



## PARTIE III

### LE PROJET DU SUD : GORO NICKEL SUR LA BONNE VOIE

Par rapport au projet du Nord, le projet du Sud, situé à Goro, peut paraître pacifié et serein. **Cela n'a pas toujours été le cas, et plus de 15 ans de négociation ont été nécessaires afin de le mener à bien.**

#### I. UN PROJET DE LONGUE HALEINE

##### *A. AVANT GORO NICKEL*

#### **1. Un engagement ancien de la compagnie INCO en Nouvelle-Calédonie**

La société INCO (International Nickel Company Ltd) a depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle des liens étroits avec la Nouvelle-Calédonie. Elle naquit en effet, en 1902, de la fusion de **sept sociétés dont deux qui, installées en Nouvelle-Calédonie**, y détenaient alors un domaine minier. Toutefois ce domaine fut cédé quelques années plus tard. L'entreprise canadienne développa son activité nickel au Canada sans pour autant oublier la Nouvelle-Calédonie avec laquelle elle noua de nouveaux contacts vers la fin des années 50, concrétisés par la prise d'une option sur le gisement de la plaine des Lacs, détenu alors par M. Edouard Pentecost (dont la société a cessé ses activités en 1998).

#### **2. Une volonté persistante de s'implanter dans le secteur du nickel**

**En 1966, la volonté annoncée du gouvernement français d'autoriser et de « parrainer » l'implantation d'une seconde unité de traitement en Nouvelle-Calédonie ouvrit à INCO une opportunité qu'elle tenta de saisir à deux reprises, sans pouvoir finaliser son projet.** D'abord dans les années 60, associée à un consortium d'intérêts français (Cofimpac) pour la valorisation du gisement de Goro, puis dans les années 70, alors qu'elle s'installait en Indonésie, pour la valorisation du domaine de la plaine des Lacs. Après l'échec de ses projets nickel, la société changea sa stratégie et décida de porter son intérêt sur le **chrome** qu'elle exploita, en souterrain, de 1979 à 1990 à Tiébaghi (nord de la Grande Terre). Néanmoins, toujours désireuse d'installer un projet métallurgique pour le nickel (substance dont elle maîtrisa

le marché jusqu'à la fin des années 70) dans le **Sud** de la Nouvelle-Calédonie, elle n'hésita pas, dès 1991, à entamer de nouvelles discussions avec le BRGM pour l'accès au gisement de Goro. Cette ressource fut acquise en 1992. Le BRGM conservait 15 % des actifs.

## ***B. LE SITE DE GORO***

### **1. L'exploitation des latérites**

Autant les difficultés du projet Nord sont liées au contexte politique et aux hésitations des partenaires industriels, autant celui de Goro repose avant tout sur un **pari technologique**.

**En effet, l'intérêt porté au sud de la Nouvelle-Calédonie ne repose pas sur la valorisation des garniérites riches en nickel** (exploitées dans le nord et qui alimentent l'usine de la SLN à Doniambo ou les usines japonaises), mais sur les **latérites**, plus pauvres en nickel, mais plus riches en cobalt et surtout, bien plus abondantes dans cette partie du territoire. Même si, à l'époque de ses deux premiers projets, l'hydrométallurgie des latérites nickélifères était une technique connue et usitée au niveau industriel à Cuba (Moa Bay et Nicaro), les difficultés techniques rencontrées par d'autres opérateurs (notamment SLN et Amax en 1972 sur Prony) amenèrent INCO à privilégier son procédé « Carbonyl » qu'elle avait développé pour le traitement de ses minerais sulfurés canadiens (et qu'elle utilise toujours dans ses installations de Sudbury).

### **2. Une première version du projet : Goro Nickel I**

Dès l'acquisition du gisement en 1992, et eu égard aux innovations techniques opérées au fil du temps sur le traitement des latérites, notamment en matière de récupération des éléments stratégiques, INCO testa l'ensemble des procédés utilisés à travers le monde. Elle sélectionna finalement le procédé HPAL (*High Pressure Acid Leaching*) dont elle développa une variante qu'elle testa d'abord en laboratoire au Canada, puis en Nouvelle-Calédonie, entre 1998 et 2000, dans une unité pilote, pour un investissement de 50 millions de dollars. Devant le succès rencontré dans l'évaluation de son procédé, INCO prit la décision de lancer la construction de son unité commerciale dont le coût était estimé, à l'époque, à 1,65 milliard de dollars. La construction a démarré en juillet 2001.

**Mais en décembre 2002, après avoir constaté un dérapage du coût d'investissement prévisionnel de 30 % à 45 %, INCO décidait de suspendre la réalisation du projet pour une période d'au moins six mois :** les travaux sur le site furent arrêtés, le groupement BTH (Bechtel, Technip et Hatch) chargé jusqu'alors de l'ingénierie du projet fut congédié et une revue complète du projet fut lancée, avec le recrutement d'une nouvelle équipe d'ingénierie.

La première phase de la revue du projet, achevée en juillet 2003, a permis de mesurer et d'individualiser les dérives par rapport aux coûts prévisionnels initiaux. Fin 2003, INCO décida de prendre un nouveau consortium d'ingénierie composé de SNC Lavalin et de Foster Wheeler pour l'aider à réduire les dérives de coûts constatées en première phase et **ramener le coût global du projet sous la barre des 1,8 milliard de dollars.**

A la fin de l'été 2004, grâce à la révision complète du projet, une nouvelle estimation de l'investissement total était disponible : **1,878 milliard de dollars.** Cette estimation servira alors de référentiel à INCO pour la suite de son projet et lui permettra **d'officialiser sa décision d'aller à nouveau de l'avant le 19 octobre 2004.**

### **3. Une seconde version : Goro Nickel II**

Le processus d'audit a permis d'aboutir à une nouvelle conception plus compacte de l'usine de traitement et de ses annexes permettant ainsi d'améliorer la productivité et de faciliter l'entretien du complexe industriel.

Les deux changements les plus importants concernent :

- une **emprise au sol** de l'usine plus réduite ;
- une **méthode de construction modulaire** qui permettra d'assembler le complexe industriel de manière plus économique et plus pratique.

D'après l'industriel, la réduction de plus de 50 % de la surface au sol de l'usine a permis de réaliser 500 millions de dollars d'économies par rapport au projet initial.

La construction modulaire est une méthode de construction déjà éprouvée dans le secteur du pétrole, du gaz et de l'industrie chimique. Les principaux éléments de l'usine, divisés en modules, seront construits dans des chantiers spécialisés du Sud-Est asiatique puis transportés par barges ou bateaux jusqu'en baie de Prony, d'où ils seront amenés par remorques spéciales sur l'emplacement de l'usine pour l'assemblage final. La fabrication modulaire permettra de tester les composantes de l'usine avant leur

assemblage. De plus, la construction des modules peut être lancée simultanément sur plusieurs sites du chantier, ce qui permet d'économiser du temps et de la main d'œuvre étrangère spécialisée sur le site de construction.

La conception du port a été largement modifiée et adaptée au déchargement des modules, en réduisant de 95 % la quantité de dragage et de terrassement et en éliminant le stockage sous-marin de matériaux provenant du dragage.

En ce qui concerne la mine à ciel ouvert, une campagne de sondages géotechniques a permis de mieux connaître le soubassement de la latérite où peuvent se produire d'importantes circulations d'eau.

**Du côté de l'usine hydro-métallurgique, alors que le procédé HPAL<sup>1</sup> développé par INCO reste largement inchangé, certaines améliorations basées sur l'expérience acquise dans les projets latéritiques australiens et liées aussi aux progrès réalisés dans la conception du matériel de pompage, ont permis d'augmenter le rendement du procédé par rapport au schéma initial, faisant passer la capacité de l'usine de 55.000 à 60.000 tonnes de nickel et de 4.500 à 5.100 tonnes de cobalt.**

Avec une remobilisation sur le site prévue au début de l'année 2005, la phase de construction du projet Goro Nickel devrait durer **35 mois** et la phase de production devrait débuter en **septembre 2007** et atteindre 12 mois plus tard **90 % de sa capacité nominale**.

## II. LES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET

Projet beaucoup plus avancé que dans le Nord dans sa conception, les principales données relatives au site de Goro sont désormais connues, et permettent de mesurer son ampleur.

Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, votre rapporteur a eu l'opportunité de rencontrer les membres du conseil d'administration d'INCO, conseil qui, pour la première fois dans l'histoire de la société, avait lieu en-dehors du Canada. En plus de l'intérêt des échanges qui ont eu lieu à cette occasion, il faut remarquer **la portée symbolique** de cette décision qui, dans l'esprit du président de la société, marque la volonté claire et ferme de s'engager en Nouvelle-Calédonie sur le long terme.

---

<sup>1</sup> Pour une description technique de ce procédé, voir l'encadré en infra.

## *A. L'INFRASTRUCTURE DU PROJET*

### **1. Une véritable ville à construire**

L'usine définitive de Goro Nickel devrait avoir une capacité nominale de production annuelle de 60.000 tonnes de nickel et de 5.100 tonnes de cobalt. Par l'ampleur de ses infrastructures, le projet est particulièrement ambitieux. Il comprend 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.

### **2. Les ressources**

Le domaine minier actuellement détenu par la société Goro Nickel se compose d'une **soixantaine de concessions** dont les **trois quarts sont situées entre Prony et Port Boisé**. Ce domaine couvre une surface d'environ **260 km<sup>2</sup>**, dont le gisement de Goro ainsi que quelques amas satellites. D'autres concessions sont situées à Yaté ou encore dans la région de la plaine des Lacs. Un accord tripartite entre la société Goro Nickel, la SLN et la SMGM (petit mineur néo-calédonien) devrait permettre à la société Goro Nickel, en échange des titres pour chrome situés à Tiébaghi, d'acquérir la concession « STOP », détenue par la société SMGM et enclavée au sein du domaine minier de Goro Nickel.

Enfin, la société Goro Nickel détient également, sous forme de permis de recherches, le gisement de **Prony**. Il s'agit d'un vaste domaine (la moitié de Goro en tonnage avec des teneurs légèrement plus faibles en nickel) situé à quelques kilomètres du gisement de Goro et sur lequel, dans les années 1972-1975, les sociétés Amax (américaine) et Pennaroya (société « sœur » de la SLN au sein du groupe IMETAL) avaient projeté l'édification d'une unité métallurgique (Penamax – procédé HPAL « omnivore »). Cependant, le projet n'a pas abouti et les titres ont été annulés après une longue procédure juridique. Dès 1998, plusieurs sociétés ont souhaité obtenir ce domaine qui fut finalement octroyé, courant 2002, à la société Prony Nickel (filiale du groupe INCO). **Cependant, l'attribution de ce domaine a soulevé de vives protestations, concrétisées par le dépôt de plusieurs recours. Le**

**23 décembre 2003, le tribunal administratif de Nouméa annulait le permis, mais le bureau de la Province Sud l'attribuait de nouveau le 29 décembre 2003. De nouveaux recours au tribunal administratif sont en cours.**

Le gisement de Goro représente environ **366 millions de tonnes sèches de minerai latéritique** dont les teneurs moyennes en nickel et cobalt sont respectivement de 1,59 % et 0,18 %.

**Aujourd'hui la durée initiale du projet est de 20 ans, néanmoins, les ressources du gisement se révéleront probablement suffisantes pour que la durée d'exploitation du site soit prolongée.** Il est à noter que d'autres gisements de forts potentiels sont présents dans cette région de la Nouvelle-Calédonie, notamment celui de Prony, les gisements de Port Boisé, détenus par la SLN ou encore Pernod, non attribué pour le moment mais sur lequel la société Goro Nickel a déjà fait part de ses intentions.

### **3. Les constructions à réaliser**

#### *a) La mine*

**L'exploitation minière sera conduite à ciel ouvert avec les techniques et moyens conventionnels.** Du fait de l'importance des volumes de matériaux à déplacer, les moyens matériels seront dimensionnés en conséquence. INCO prévoit aujourd'hui des pelles hydrauliques d'une capacité de godet de l'ordre de 12 m<sup>3</sup> et des tombereaux d'une capacité de charge nominale de l'ordre de 100 tonnes. Afin d'apprécier au mieux les contraintes auxquelles elle devra faire face à l'avenir, la société a débuté, courant septembre 2004, un exercice minier grandeur nature sur la partie sud de son gisement. L'objectif est multiple. D'abord, confirmer le modèle de la minéralisation établi à partir des sondages, obtenir des renseignements sur la tenue des matériaux et leurs comportements, notamment au niveau de leur portance et lors du stockage en verses stabilisés et, enfin, entraîner une première équipe de chauffeur à la conduite de telles opérations. Notons que tous les personnels employés aujourd'hui sur ce site ont suivi une formation spécifique, dispensée par le centre de formation aux techniques de la mine et des carrières. Tous sont originaires des tribus avoisinantes et formeront, d'ici à trois ans, les futurs chefs d'équipes.

Ce test minier a été l'occasion également pour INCO de tester l'efficacité des dispositifs qu'elle envisage d'utiliser à l'avenir afin de lutter contre les transferts de particules fines, issues de l'aire de la mine. Le test touche à sa fin et les ingénieurs sont particulièrement satisfaits des nombreux enseignements tirés de cette expérience, qu'ils jugent, avec le recul, cruciale.

*b) Le stockage des résidus*

Le site de stockage des résidus épaissis, pour les six premières années d'activités, en attendant d'avoir suffisamment d'espace disponible dans les fosses d'extraction, est situé entre la mine et l'unité métallurgique, dans une zone particulièrement favorable.

*c) La centrale électrique*

La centrale électrique, d'une capacité de 100 MW, est en cours d'installation. **Ce n'est pas une infrastructure supportée financièrement par Goro Nickel mais par l'opérateur local d'énergie électrique, la société Enercal (Energie de Nouvelle-Calédonie) en partenariat pour ce projet avec le groupe Suez, au travers de la société Prony Energies.**

Du fait de cette relation indirecte, l'arrêt de la construction du projet n'a pas empêché la société Enercal de poursuivre son propre projet et de décider, courant 2004 (quelques mois avant la confirmation de la reprise du chantier) la mise en œuvre de la première tranche d'une capacité de 50 MW, destinée à satisfaire les besoins de la distribution publique de la Nouvelle-Calédonie. **La seconde tranche alimentera le complexe industriel minier et métallurgique de production de nickel et de cobalt de Goro Nickel.** L'énergie réservée pour la distribution publique sera évacuée sur le réseau interconnecté de transport.

*d) Le port*

**Le projet nécessite pour son fonctionnement journalier l'importation de grandes quantités de matériaux**, qu'il s'agisse du soufre, du calcaire, du charbon, qui seront acheminés à destination de l'unité métallurgique via des convoyeurs à bandes. Par ailleurs, une partie du personnel empruntera chaque jour un ferry au départ de Nouméa puis sera conduit sur le site de l'usine par autocars. Le port comprend donc un poste d'accostage polyvalent à piles, une rampe d'accueil pour les caboteurs, un terminal de correspondance pour le personnel, les aires de manutention et de chargement des convoyeurs ainsi que des réservoirs de combustibles reliés à l'usine par des pipelines.

*e) L'unité de fabrication de l'acide sulfurique*

Il s'agit d'une unité de taille modeste dont le rôle est d'assurer le mélange du dioxyde de soufre ( $\text{SO}_2$ ) et de l'eau ( $\text{H}_2\text{O}$ ) pour former de l'acide sulfurique ( $\text{H}_2\text{SO}_4$ ). L'énergie dégagée par la réaction, très exothermique, est récupérée et valorisée au niveau du procédé. Cette installation comprend un système de filtration et de fixation des fumées destiné à réduire la libération d'oxydes et de trioxydes de soufre dans l'atmosphère.

*f) L'usine de calcaire*

Le calcaire transporté depuis le port sera tamisé, broyé et calciné (obtention d'un oxyde simple dénommé « chaux vive ») avant d'être mélangé à de l'eau pour former un lait de chaux. Ce dernier sera alors utilisé pour neutraliser l'acide sulfurique contenu dans les liqueurs et les résidus à la sortie de l'autoclave.

*g) Les unités de pré-traitement et de traitement des effluents*

Tous les effluents acides du site industriel seront collectés et traités avant d'être stockés ou rejetés dans la nature. Les boues résiduelles du procédé de lixiviation (boues de l'autoclave), qui constituent l'essentiel des rejets du projet, seront tout d'abord neutralisées avec du lait de chaux dans l'unité de pré-traitement des effluents, puis pompées sous forme de pulpe vers l'unité de traitement des effluents. Dans cette seconde unité une nouvelle neutralisation à la chaux est opérée pour augmenter le PH à 7.5 (neutralité acide/base) puis la pulpe est acheminée vers un bassin de décantation où les solides sont séparés de l'effluent.

Cette première opération produit un résidu épaissi contenant environ 50 % de matières solides, qui est pompé vers la zone de stockage des résidus.

Le résidu de cette première séparation est acheminé vers une deuxième étape de traitement où l'ajout de lait de chaux (augmentation du PH) précipite les derniers métaux lourds et autres polluants (ce procédé de traitement est assez conventionnel et éprouvé de longue date à travers le monde). Après une seconde phase de décantation, les solides sont retournés en tête de traitement et le surnageant est quant à lui évacué via un émissaire de rejet dans le canal de la Havannah. **Les quantités de métaux rejetés sont conformes aux normes européennes en vigueur, exception faite toutefois du manganèse, dont la valeur maximale est 100 fois supérieure au seuil réglementaire.**

Etant donné l'incapacité à anticiper l'éventualité d'un impact sur l'environnement marin en l'état actuel des connaissances scientifiques, il a été décidé d'appliquer le **principe de précaution**.

**Ce point, particulièrement important, c'est-à-dire la question environnementale, fait l'objet de plus amples développements dans la suite de ce rapport.**

#### *h) Les infrastructures routières*

S'agissant des infrastructures routières, l'axe majeur est constitué par la route qui relie l'unité métallurgique à la mine et sur laquelle seront également installés les pipelines permettant l'acheminement de la pulpe de minerai vers l'usine. Comme cette route longe également le site de dépôt des résidus épaissis, l'ouverture d'un nouveau tronçon s'avère nécessaire afin d'élever la hauteur de l'accès définitif à une soixantaine de mètres.

Afin de garantir l'accès du public à la baie de Prony, la société Goro Nickel a financé la construction d'un nouvel accès qu'elle a remis gracieusement à la province Sud en remplacement de la route du port dont elle se réserve l'usage exclusif.

### ***B. L'IMPACT DU PROJET***

#### **1. Un effet économique incontestablement positif**

La société INCO estime qu'une production annuelle de 55.000 tonnes de nickel et de 5.000 tonnes de cobalt devrait générer environ **113 millions d'euros de revenus annuels pour la Nouvelle-Calédonie. La société estime également que les exportations de l'usine devraient permettre à la Nouvelle-Calédonie d'équilibrer sa balance commerciale et de faire progresser son produit intérieur brut entre 8 % et 10 %.**

L'emploi généré par le projet Goro Nickel est estimé à **1.300 emplois directs** et **300 emplois indirects** et induits pendant la construction de l'usine. Le recrutement local durant la période de construction devrait, selon les éléments fournis par INCO, concerner environ **800 personnes**. La phase d'exploitation de l'usine nécessitera la création de 800 à 900 emplois directs et **1.600 emplois indirects**.

En période d'exploitation courante du projet l'activité devrait engendrer **2.500 emplois**, dont **800 directs chez Goro-Nickel**. L'exploitation du gisement de Goro est prévue pour durer au moins 50 ans et peut-être le **double** selon l'étendue des titres miniers accordés à Goro Nickel à proximité.

## 2. Une avancée technologique majeure

La vraie nouveauté introduite par le projet Goro Nickel concerne la technologie utilisée, qui est particulièrement novatrice. **Pour schématiser, en cas de succès, elle permettrait de rendre rentable l'exploitation de minerais jugés pauvres en nickel**, les latérites, par opposition aux garniérites (présentes dans le projet du Nord).

Au-delà du cas particulier de Goro, **ce procédé permettrait d'augmenter de manière très significative les quantités de nickel qu'il serait possible de traiter, en Nouvelle-Calédonie et ailleurs**. Les responsables du projet du Nord regardent ainsi avec beaucoup d'intérêt le succès de cette technologie qui leur permettrait de traiter les latérites de Koniambo, et donc d'accroître la durée d'exploitation de leur gisement.

**Votre rapporteur spécial ne peut que se réjouir qu'une technologie de ce niveau soit en voie d'être mis au point en Nouvelle-Calédonie, qui pourrait ainsi servir de « modèle » pour l'avenir de l'exploitation du nickel.**

### Le procédé HPAL

*« Schématiquement, le procédé HPAL consiste à introduire dans un autoclave du minerai de très faible granulométrie et de l'acide sulfurique dans une proportion en poids acide/minerai d'environ 1/3. De la vapeur d'eau est alors injectée jusqu'à l'obtention d'une pression interne de l'ordre de 50 bars. Dans ces conditions, une réaction chimique provoque la destruction des minéraux oxydés et la mise en solution des éléments qui les constituaient, le **nickel** et le **cobalt**, mais aussi le manganèse, le zinc, le cuivre, le chrome, l'aluminium et le magnésium. Le fer, qui représente 80 % du minerai, reprécipite quant à lui sous forme d'oxydes sans consommer d'acide. **Le magnésium, seul élément qui se trouve aux alentours de 3 % dans les latérites et qui consomme de l'acide, est le facteur qui limite la rentabilité économique du procédé.***

*« C'est la raison pour laquelle, les garniérites (dans lesquelles le magnésium approche les 30 %) ne peuvent être traitées via cette technique. Un saupoudrage est néanmoins opéré afin d'augmenter légèrement la teneur en nickel et valoriser les parties du gisement sous forme garniéritiques (frange minéralisée sous les latérites).*

*« Une fois la mise en solution opérée, la liqueur est d'abord concentrée, puis neutralisée par l'ajout de lait de chaux, avant de subir différents traitements chimiques visant à séparer les différents éléments. Les résidus solides sont quant à eux dirigés vers une unité de neutralisation (usine de pré-traitement des effluents industriels) avant d'être stockés, d'abord dans un site provisoire, puis dans les anciennes fosses minières dès que l'exploitation aura dégagé un volume de stockage suffisant.*

« Les traitements de la liqueur utilisent des techniques dites « d'extraction par solvant ». Il s'agit en fait, d'utiliser certaines molécules (organiques) qui présentent une grande affinité avec le nickel et le cobalt. Toutefois, étant donné que certains éléments possèdent des propriétés chimiques très proches, il est nécessaire d'assurer une succession de purifications et d'extractions afin de séparer correctement les métaux en solution. **INCO détient un brevet sur cette partie du procédé qu'elle a optimisé dans ses laboratoires canadiens.** Le nickel et le cobalt sont ensuite convertis sous une forme chimique commercialisable, oxyde de nickel obtenu par pyrohydrolyse (exclusivité INCO) et carbonate de cobalt. La solution finale, débarrassée des métaux stratégiques, est alors dirigée vers l'unité de traitement des effluents où elle est traitée une dernière fois avant son rejet dans le lagon.

« **La technologie développée par INCO permet d'accéder à des taux de récupération métal de l'ordre de 92 % pour le nickel et le cobalt, ce qui est remarquable en comparaison des autres techniques (environ 85 % en pyrométallurgie).**

« Enfin, il est important de signaler que la technologie « HPAL » récente a fait l'objet de trois projets pour nickel en Australie de l'Ouest entre 1996 et 1999, dont un seul a survécu aux problèmes technologiques rencontrés dans la phase de montée en puissance. **La raison principale de ces échecs réside dans l'absence d'unité pilote.** »

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur établi par la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC)

### **3. Un impact environnemental qui reste sujet à débat**

#### *a) L'environnement, clé de la réussite du projet*

**Votre rapporteur, lors de ses entretiens, a été particulièrement sensible à toutes les questions relatives à l'environnement, dont les problématiques lui ont été exposées en détail et font l'objet de débats en Nouvelle-Calédonie.**

**Une des conditions de réussite du projet, si ce n'est la condition, est en effet son acceptation par les populations locales, dont on a déjà décrit l'attachement à la terre. Cette acceptation passe par une maîtrise totale des aspects environnementaux, afin de ne pas défigurer et endommager de manière irréversible l'un des plus beaux lagons du monde, sur lequel donne le site de Goro, et une information fiable et « en temps réel » afin de ne pas alimenter les peurs sur un thème aussi sujet à polémiques.**

En application du principe de précaution, les arrêtés d'autorisations délivrés par les autorités compétentes de la Nouvelle-Calédonie prévoient une démarche d'évaluation prédictive dans laquelle l'exploitant s'engage à adapter ses opérations et installations, dès le début de la mise en service, pour prévenir un risque de dommages graves pour l'environnement.

Si cela s'avérait nécessaire, cette démarche devrait permettre, grâce à la mise en place d'un réseau de surveillance étroite des milieux terrestres et maritimes, une anticipation des actions correctives à mener sans attendre l'apparition d'une dégradation de l'environnement. Les résultats des différents suivis environnementaux mis en place seront régulièrement transmis au service des installations classées de la Nouvelle-Calédonie et aux services compétents du ministère de l'écologie et du développement durable.

*b) Les garanties apportées par l'agrément*

Compte tenu de la qualité, de la sensibilité et de la fragilité des milieux terrestres et maritimes susceptibles d'être affectés par le projet Goro Nickel, **la plus grande attention a été apportée aux études d'impacts environnementale conduites par INCO et, à la demande des autorités calédoniennes, deux expertises indépendantes ont été menées par l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS) en 2002 et 2003.**

En plus de raisons évidentes d'éthique et de respect du milieu, INCO avait d'autant plus intérêt à être particulièrement attentive à ce point que **le respect des clauses environnementales est l'une des conditions nécessaires à la délivrance de l'agrément fiscal, qui ouvre droit à l'enveloppe de défiscalisation<sup>1</sup>.**

C'est ainsi que l'aide apportée par l'Etat et le maintien de l'agrément de défiscalisation, délivré le 30 décembre 2004 par la direction générale des impôts en application du II *quater* de l'article 217 *undecies* du code général des impôts, **ont été subordonnés au respect de plusieurs clauses et conditions dans le domaine de la protection de l'environnement, normes applicables de la même manière qu'en métropole.**

En matière environnementale, durant toute la période de construction et de fonctionnement de l'usine de traitement ou de toute autre installation du complexe industriel, la société Goro Nickel, le groupe INCO et l'ensemble des partenaires associés au projet minier et industriel, seront ainsi tenus plus particulièrement au respect de plusieurs engagements, décrits dans la décision d'agrément.

**Il faut souligner que le non respect par la société de ses obligations entraînerait la reprise immédiate par l'administration de l'avantage fiscal consenti.** Il en serait de même si Goro Nickel ne se conformait pas aux demandes ultérieures des autorités compétentes,

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne l'agrément fiscal, voir le rapport n° 296 (2002-2003) réalisé pour la commission des finances par notre collègue Roland du Luart lors des débats préalable à l'adoption de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. La réforme de l'agrément avait été un des enjeux majeurs de ce texte, qui a permis de renforcer les contraintes en matière d'environnement.

notamment en matière d'environnement, de sécurité, de santé et de droit du travail, ou si des renseignements inexacts étaient fournis.

La société doit mettre en œuvre **les meilleures techniques** disponibles, à un coût économiquement acceptable, afin de limiter tout impact sur l'environnement, et respecter l'intégralité des prescriptions contenues dans les arrêtés d'autorisations délivrés par les autorités compétentes de la Nouvelle Calédonie au titre de la réglementation minière. De plus, le **projet dans son ensemble et chaque installation en particulier, devront être conformes aux prescriptions contenues dans les réglementations applicables en France métropolitaine, y compris celles transposant les directives européennes.**

*c) Des craintes qui demeurent*

Ces informations sur le respect de l'environnement, qui ont été largement diffusés auprès de la population, n'ont pas empêché certaines craintes, bien naturelles concernant un projet de cette ampleur, de se développer, et **voire rapporteur spécial y a été particulièrement attentif.** Lors de sa visite du site de Goro, il a pu constater que les responsables du projet accordaient à cette question, notamment à celle de la protection des espèces végétales et animales endémiques, une attention toute particulière : un vaste projet de revégétalisation est ainsi mené, avec des expériences en serre depuis des années, afin de replanter les arbres sur le site.

Plusieurs points ont cependant plus particulièrement provoqué des inquiétudes de la part des populations et des autorités locales, ainsi que du Sénat coutumier, dont un représentant a été reçu par votre rapporteur spécial.

D'une part, **la présence d'une usine dédiée à la conception d'acide sulfurique**, nécessaire pour le procédé technique retenu, fait peser l'ombre d'une pollution des sols, voire de pluies acides. **De fait, cette usine est classée SEVESO II**, et la décision d'agrément précise que les normes communautaires doivent être respectées (alors même qu'elles ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas membre de l'Union européenne). Il a donc été jugé impératif que le Province Sud assure le même niveau de protection que celui de la métropole, afin de limiter les risques et de rassurer les populations. Sur ce point, votre rapporteur a reçu des assurances tant des autorités de la Province Sud que des responsables sur le site de Goro.

D'autre part, **le rejet des effluents chargés en manganèse**, dans le lagon est mal compris, d'autant plus que les conclusions des experts ne sont pas claires. On a vu que le procédé technique HPAL se caractérisait par ce type de déchets. Sur ce point, l'INERIS a conduit une étude complète en 2003, qui conclut de la manière suivante :

- **l'impact du rejet de manganèse dans cette proportion ne peut pas être déterminé à ce stade** : il peut être nul, si ce dernier est rapidement dilué, il peut être beaucoup plus important et entraîner des conséquences sur le milieu naturel ;

- si l'on ne peut pas prévoir l'impact de ce rejet, **il est montré qu'une évaluation très précoce et en amont pourra être réalisée, avant même que les dommages ne soient sensibles pour l'environnement** : les modèles disponibles pourront alors conclure au danger potentiel avant que celui-ci ne se réalise ;

- en conséquence, **il a été décidé d'exercer une surveillance très étroite sur ces rejets**, une surveillance en continu, qui permet d'échapper à des dommages irréversibles. S'il s'avérait que les rejets étaient porteurs de risque, ils seraient stoppés avant que la faune et la flore n'en souffrent.

**Notre rapporteur est bien conscient des craintes de la population, mais il doit dire que les nombreux entretiens qu'il a pu avoir sur ce sujet l'ont rassuré quant à l'engagement des autorités de la Province Sud comme des responsables du site d'être le plus attentif possible.** Il est clair que ni les acteurs locaux, ni les responsables du projet, pour des raisons évidentes, n'ont intérêt à une dégradation de l'environnement qui conduirait à l'échec global du projet.

Pour autant, les nombreuses campagnes de presse sur ce thème montrent, plus que jamais, **la nécessité d'une information fiable et indépendante, et d'études d'experts largement diffusés et expliqués dans la population.** A ce titre, la décision de M. Philippe Gomes, président de la Province Sud, de demander une nouvelle étude indépendante au mois de mai 2005, rentre parfaitement dans cette nécessité d'information du public. **Financée par Inco**, cette contre-expertise sera menée par le **CEREGE** (Centre Européen de Recherche et d'Enseignement des Géosciences de l'Environnement), et **rendra un avis sur différents aspects techniques liés tant aux risques pour la santé humaine que l'impact sur le milieu marin**, vérifiera que le programme scientifique retenu par Goro Nickel répond aux objectifs de l'évaluation prédictive et suivra l'évolution des techniques industrielles permettant de réduire les rejets.

### III. LE PARTENARIAT AVEC L'ÉTAT ET LES PROVINCES

#### A. L'IMPLICATION DES POPULATIONS ET DES PROVINCES

##### 1. L'aménagement du territoire

Afin d'associer au maximum les différents acteurs du projet, un « *comité de pilotage chargé d'examiner les problèmes induits par le projet industriel de Goro Nickel et de proposer les mesures permettant son insertion harmonieuse dans le tissu économique, social et culturel existant* » a été créé par la délibération provinciale n° 30/2004 APS du 7 octobre 2004. Ce comité est dans l'esprit très proche du comité Koniambo pour le projet du Nord. Cinq sous-comités ont été constitués, chargés d'analyser les problèmes induits par le projet de Goro Nickel et de proposer des solutions adaptées :

- sous-comité chargé des questions relatives à l'emploi et à la formation ;

- sous-comité chargé des questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme ;

- sous-comité chargé des questions relatives à l'impact socioculturel du projet ;

- sous-comité sur la participation des entreprises locales à la construction de l'usine ;

- sous-comité sur le développement des petits projets économiques induits.

Le développement des projets métallurgiques doit aussi être accompagné par les collectivités territoriales en termes d'infrastructures. Il s'agit notamment de besoins en matière de transport, de logement et de tissu industriel.

Ainsi, dans son projet initial, la société Goro Nickel prévoyait que ses employés seraient logés quatre jours par semaine sur le site. La question des infrastructures se limitait donc à la problématique du transport du personnel depuis le site jusqu'à Nouméa, problématique réglée par la mise en place d'une navette maritime quotidienne. **Toutefois, conscient de l'insuffisance du raisonnement exposé ci-dessus, l'exécutif de la province Sud a engagé une étude sur l'urbanisation du Grand Sud pour identifier les secteurs propices à la construction et ainsi anticiper sur des phénomènes d'urbanisation sauvage et définir les nouveaux besoins en infrastructures**

(routes, navettes routières, navettes maritimes, etc.). A terme, cette étude devrait aboutir à un schéma directeur d'urbanisme, notamment sur la commune du Mont-Dore et éventuellement sur celle de Yaté. Mais il est probable que les populations s'installent avant la publication des résultats de l'étude et des différents schémas d'urbanisme

## 2. La rentrée des provinces au capital

L'action menée par la mission confiée à Mme Anne Duthilleul auprès de l'opérateur INCO, du gouvernement de la Nouvelle Calédonie et des élus des trois Provinces a été déterminante pour le redémarrage du projet du Sud après l'interruption de 2002, entraînée par la forte hausse des coûts.

Lors de la réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa de janvier 2002, les signataires avaient exprimé le souhait de **voir les intérêts calédoniens représentés au sein du capital de Goro Nickel**<sup>1</sup>. A la suite de la décision de INCO en octobre 2004 de lancer la construction de l'usine de Goro Nickel, et l'obtention, le 30 décembre 2004, de l'agrément fiscal pour un montant de 511 millions de dollars, **les trois provinces ont décidé de se réunir au sein d'une société de participation afin de prendre part, à hauteur de 10 %, à l'actionnariat de Goro Nickel**. Cette part correspond à celle détenue par le BRGM, dont la sortie du capital avait été annoncée en 2001, le BRGM ayant exprimé le souhait de se désengager du projet une fois celui-ci entré en phase de réalisation.

Cette société, dénommée **Société de Participation Minière du Sud Calédonien (SPMSC)** est détenue à **50 % par la province Sud et à 25 % par chacune des provinces du Nord et des îles**.

Les provinces ont aussi été intégrées au capital des projets métallurgiques : à l'instar de l'accord de 1999 transférant une partie des parts de l'Etat dans la société Le Nickel/Eramet à la société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI), les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie sont entrées au capital de la société Goro Nickel en février 2005.

Après plusieurs réunions tenues sous l'égide du premier ministre, fixant les grandes orientations de l'Etat, c'est notamment Mme Anne Duthilleul qui a porté la totalité des négociations relatives à la sortie du BRGM et à l'entrée des trois Provinces dans le capital de Goro Nickel.

---

<sup>1</sup> En 2001 les provinces étaient entrées dans le capital social des sociétés SLN et Eramet, respectivement à hauteur de 30 % et de 5,1 % via la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI). A ce titre, et sous réserve d'une distribution de dividendes, les provinces peuvent bénéficier de retombées financières à raison de 50 % pour le Nord, 25 % pour le Sud et 25 % pour les îles Loyauté.

## **B. L'AIDE DE L'ETAT**

### **1. Un montage fiscal classique**

Le projet avait été interrompu en décembre 2002, faute d'une rentabilité suffisante. Des propositions de soutien financier ont été formulées pour lui apporter un allègement définitif le conduisant à atteindre un niveau de rentabilité *a priori* acceptable pour INCO. Ces négociations ont été menées avec succès par la mission confiée à Mme Anne Duthilleul.

**L'implication de l'Etat a donc revêtu la forme d'une confirmation de l'enveloppe de défiscalisation déjà accordée sur le principe en 2001 à Goro Nickel, pour 481 millions de dollars.** L'accord définitif, c'est-à-dire la décision d'agrément, a été signée le 30 décembre 2004.

**Le montage fiscal utilisé, en dépit de sa complexité, est en fait relativement classique dans une opération de défiscalisation : seuls les montants en jeu sont sans commune mesure.** Les principes en ont été détaillés dans le rapport précité de notre collègue Roland du Luart sur la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Compte tenu de son caractère très général, et de son importance pour ce projet, il semble cependant important de le présenter en détail.

Le montage, réalisé en application des articles 217 *undecies* et *duodecies* du code général des impôts fait intervenir trois acteurs principaux :

- des **personnes morales imposables à l'impôt sur les sociétés en France métropolitaine**. Ces personnes morales sont en fait de grandes sociétés financières ;

- un **Groupement d'intérêt économique (GIE)**, basé à Nouméa, qui constitue en fait le « porteur » de l'avantage fiscal ;

- une **Société anonyme « SA Gni », propriété d'INCO**, et qui possède elle-même une filiale en Nouvelle-Calédonie.

Le montant de l'enveloppe fiscale a été fixé à **481 millions de dollars**. Le principe est que les sociétés imposables à l'IS :

- **prêtent une fraction** de cette somme au GIE ;

- et **déduisent de leur base imposable à l'IS la totalité de l'enveloppe fiscale, c'est-à-dire 481 millions de dollars**, ce qui se traduit pour elles par une **baisse de leur imposition d'environ 160 millions d'euros**, qui est également le montant de la dépense fiscale et donc de l'effort consenti par l'Etat.

### Un exemple chiffré

On suppose que le montant de l'investissement apporté par les personnes morales est de **100 millions de dollars**.

Avec un impôt sur les sociétés égal à 33,33 %, elles peuvent déduire de leur imposition 33,33 % de 481 millions de dollars, soit **160 millions de dollars**.

Le gain correspond à la différence entre les sommes qu'elles ont apportées au GIE, et la montant qu'elles vont pouvoir déduire *in fine* soit, dans cet exemple, la différence entre 160 millions de dollars et 100 millions de dollars, c'est-à-dire **60 millions**. Cet « avantage » doit lui-même être rétrocédé à l'exploitant pour **80 %**, selon les termes de la décision d'agrément : il s'agit de faire bénéficier les investisseurs locaux de la dépense fiscale consentie par l'Etat. Dans notre exemple, 80 % de 60 millions de dollars devront être rétrocédés, soit 48 millions de dollars : **le gain net est donc de 12 millions de dollars pour les investisseurs assujettis à l'IS.**

Afin de mener à bien ce montage, des « **Actifs Eligibles** » ont été déterminés par les services fiscaux. Ils correspondent à certaines **constructions** de l'usine, clairement identifiables, pour un montant total de **511 millions de dollars, parmi lesquels seront distingués 481 millions de dollars d'investissement qui représentent l'enveloppe de défiscalisation.**

Il faut rappeler que le montant total de l'investissement se situe à environ **1,9 milliard de dollars** : seule une fraction de l'usine bénéficie donc des dispositions de la défiscalisation.

## 2. Une structure retenue satisfaisante

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi organique<sup>1</sup> du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les détails du montage fiscal ont été communiqués, à sa demande, à votre rapporteur spécial, qui a jugé la structure retenue satisfaisante et conforme aux dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer précitée du 21 juillet 2003. En particulier, trois éléments doivent être relevés :

- **le taux de rétrocession, c'est-à-dire la fraction du gain fiscal qui revient au projet**, a été fixé à un niveau supérieur à 75 %, qui est le montant minimum fixé à l'article 217 *undecies* du code général des impôts. Cela implique que l'aide de l'Etat servira bien, dans des proportions importantes, à aider à la mise en oeuvre du projet ;

---

<sup>1</sup> Cet article dispose que « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

- **les obligations relatives aux normes environnementales** devraient permettre de rassurer les populations locales et d'assurer un haut niveau de protection au site de Goro ;

- enfin, une attention toute particulière a été accordée au **niveau d'exploitation de l'usine**, et ce afin d'éviter que, une fois les constructions achevées, les installations ne connaissent un taux d'utilisation qui ne serait pas à même de garantir un haut niveau d'emploi.

Ces trois points, qui ont fait l'objet d'un accord entre les services de l'Etat et la société INCO, **montrent que les aides de l'Etat ont été accordées en contrepartie d'assurances fortes**, que ce soit sur la finalité de leur utilisation, avec notamment des garanties sur le niveau d'exploitation, que sur les modalités de l'exploitation, ce qui se traduit par la prise en compte bienvenue du facteur environnemental.

### **3. L'aide à la centrale électrique**

Afin d'aider le projet à se relancer après son arrêt en 2002, il a été décidé de disjoindre la construction de la centrale électrique de l'usine.

Ainsi, deux tranches seront construites à la centrale électrique de Prony Energies, détenue à 75 % par l'opérateur locale Enercal et 25 % par la société Elyo.

La première tranche de 50 MW est destinée aux besoins propres de la Nouvelle-Calédonie et la seconde tranche de 50 MW aux installations de Goro Nickel. Cette deuxième tranche ne sera plus financée par Goro Nickel, allégeant d'autant les capitaux investis et les risques d'INCO. Pour compenser les surcoûts liés au retard du projet et ramener le prix du courant électrique produit aux niveaux attendus tant par Enercal que par Goro Nickel, une enveloppe globale de 230 millions d'euros a été accordée au projet de Prony Energies en deux tranches réparties sur 2004 et 2005.

Grâce à ces contributions directes et indirectes, le projet de Goro présente aujourd'hui un niveau de rentabilité considéré comme suffisant et a pu être de nouveau engagé par INCO le 19 octobre 2004.

**Sur l'ensemble des ces aides, votre rapporteur spécial considère que leur montant, aussi bien que leur modalité d'attribution, sont tout à fait satisfaisants pour tous les partenaires. Il convient de se féliciter de la qualité du dialogue qui a pu être engagé entre les autorités de la Province Sud, les services de l'Etat, et la société INCO.**

On peut à ce titre remarquer que le **dispositif de défiscalisation a pleinement joué son rôle**, et ce sous deux aspects :

- d'une part, **l'apport financier** a permis d'inciter la société INCO à mettre en œuvre un projet de très grande ampleur en Nouvelle-Calédonie ;

- d'autre part, **les conditions négociées** pour parvenir à ce montant d'aide ont été l'occasion de mettre en place toutes les garanties souhaitables, en termes d'environnement et d'utilisation des capacités de l'usine.

## CONCLUSION :

### RÉPONDRE AUX DÉFIS DE L'AVENIR

Les deux grands projets d'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, d'une ampleur considérable, sont une chance unique pour ce territoire de se développer économiquement et socialement. Votre rapporteur spécial a ainsi été particulièrement impressionné, non seulement par leur taille des projets que par l'implication des équipes techniques et des autorités locales.

Ces projets nécessitent cependant de prendre certains éléments en considération. A ce titre, votre rapporteur spécial souhaiterait attirer l'attention de l'Etat et des autorités locales sur les trois points suivants, qui sont autant de condition indispensables à la réussite.

**D'une part, il est nécessaire de créer le cadre qui assurera une insertion durable des projets dans la société calédonienne.**

Cette insertion des deux projets implique une grande attention apportée aux différentes étapes de la mise en œuvre :

- **une première étape est celle de la construction des deux usines, qui pourrait s'étaler jusqu'en 2009.** Compte tenu de leur ampleur, des risques de surchauffe de l'économie calédonienne sont à prévoir, surchauffe qui pourrait entraîner des risques inflationnistes et une hausse du coût de la construction. Il est clair que cette phase, délicate, appellera un suivi régulier des autorités locales et de l'Etat, et une politique économique adaptée. Il est également souhaitable que les entreprises locales soient le plus impliquées possibles dans la construction de ces usines. Votre rapporteur a noté avec satisfaction les engagements d'INCO et de Falconbridge d'utiliser le plus possible ces entreprises. En effet, les deux projets seront d'autant mieux acceptés pendant la phase critique que constitue la construction que les populations auront la possibilité d'y participer ;

- **la seconde étape est celle de la mise en route des deux projets.** La Nouvelle-Calédonie sera alors dotée de trois unités de taille mondiale, sur un territoire réduit. Cette opportunité unique, qui se traduira par la création de centaines d'emplois et une élévation notable de la richesse, sera d'autant plus profitable que les autorités locales et l'Etat auront su la préparer en amont, notamment par le biais des infrastructures publiques, principalement en Province Nord. **A ce titre, votre rapporteur spécial est favorable à la proposition avancée par la mission présidée par Mme Anne Duthilleul d'une redevance minière, afin d'assurer aux exécutifs locaux un juste retour des richesses du territoire.** L'instauration de cette redevance, qui est

**de la seule responsabilité du gouvernement de Nouvelle-Calédonie,** assurerait aux Provinces les moyens financiers nécessaires au développement des investissements publics, par le biais d'une ressource qui pourrait être modulée en fonction des cours du nickel.

**D'une manière générale, votre rapporteur spécial a été pleinement rassuré par ses entretiens avec les autorités locales, que ce soit dans les Provinces ou au gouvernement.** Il a eu le sentiment d'une réelle mobilisation de tous autour de ces projets, et d'une attention très forte portée aux questions de développement durable.

Ce développement durable, pour être de long terme, se doit de répondre à deux séries de défis, qui sont ceux de la Nouvelle-Calédonie aujourd'hui :

- **limiter la dépendance du territoire aux cours du nickel** qui, pour être durablement élevés, n'en sont pas moins susceptibles de connaître des fluctuations. Les ressources tirées du nickel doivent donc être en partie utilisées pour préparer l'avenir, et développer des activités alternatives ;

- **accorder une attention soutenue à la côte Est du territoire,** sur laquelle aucun des projets n'a d'impact décisif. L'association des travailleurs de cette côte sera sans doute un des défis des projets.

**D'autre part, et ce point constitue la suite logique de l'insertion des projets dans la société calédonienne, le respect de l'environnement constitue vraisemblablement le « cœur » du dossier.**

**Il faut rappeler que l'exploitation minière en Nouvelle-Calédonie a été particulièrement dommageable pour l'environnement, notamment dans les années 50 et 60,** avec la généralisation de la mécanisation et en l'absence d'une réglementation adaptée. Les matériaux stériles étaient ainsi déversés à même les pentes et la végétation bien souvent rasée ou incendiée. A partir du milieu des années 70, les techniques d'exploitation ont changé, avec notamment la mise en décharges contrôlée des matériaux stériles. Parallèlement, les exploitants ont été soumis à l'obligation de réhabiliter les sites en activité ou déclarés après cette date.

**Votre rapporteur spécial a été particulièrement sensible à ces questions.** A ce titre, on ne peut que se féliciter que l'agrément fiscal, qui ouvre droit à la défiscalisation, soit conditionné par le respect de normes environnementales très strictes. **L'aide de l'Etat trouve ainsi sa contrepartie dans le respect strict de ces conditions.**

Cependant, il faut noter que le contrôle de ces normes va impliquer, durant toute la durée d'exploitation des usines, soit plus de 30 ans, des observations régulières (par exemple, pour les rejets de manganèse par l'usine de Goro Nickel) et l'expertise constante de techniciens. Votre rapporteur

spécial a pu noter, sur ce point, une convergence de vue extrêmement rassurante entre les industriels (INCO et Falconbridge) et les autorités locales, qui sont soucieux de donner les meilleures garanties aux populations locales. Compte tenu de la sensibilité extrême des populations, **votre rapporteur spécial ne peut que recommander la parution régulière de données fournies par des instituts indépendants, afin d'assurer la meilleure information possible.**

**Enfin, il est crucial que le projet d'usine dans le Nord aboutisse, et ce dans les conditions prévues par l'Accord de Bercy.**

Plusieurs raisons militent pour une levée rapide des incertitudes autour du calendrier de construction :

- **à court terme**, il est clair que les populations de la Province Nord sont désireuses d'en finir avec le « suspens », et d'avoir enfin l'assurance que l'usine attendue depuis des dizaines d'années sera bien construite, dans le cadre d'un projet qui a su séduire par son attention portée aux préoccupations culturelles et environnementales ;

- **à moyen terme**, ce projet possède une dimension politique et symbolique qu'il convient de ne pas sous estimer. Une remise en cause durable pourrait créer le sentiment que les engagements pris par les partenaires, et qui ont permis de mettre un terme au cycle engagé dans les années 70 et 80, n'ont pas été tenus ;

- **à plus long terme**, ce projet est celui du rééquilibrage économique, et doit permettre la création d'un pôle d'activité dans la Province Nord. Son importance s'étend à l'ensemble du territoire, en évitant notamment aux jeunes et aux sans emplois de partir vers Nouméa, ville qui commence à souffrir d'un afflux de population sans commune mesure avec ses capacités.

Le respect de ces trois points devrait permettre à la Nouvelle-Calédonie de bénéficier des retombées de ces grands projets de manière optimale. **Il suppose une collaboration parfaite entre les entreprises concernées, les autorités locales, Provinces comme gouvernement, et les services de l'Etat, qui doivent continuer à accompagner l'essor du Territoire.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 5 octobre 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport** de **M. Henri Torre** sur la **mission** effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la **défiscalisation des usines du traitement du nickel**.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a précisé qu'outre un certain nombre d'auditions et de rencontres, il s'était rendu sur place au début du mois de mai 2005 et que ce déplacement s'était avéré utile. Sur un tel sujet, il a estimé que la réflexion n'était pas uniquement de nature économique et financière, et qu'il était donc nécessaire d'aller rencontrer les acteurs concernés.

Il a indiqué qu'il s'agissait, à l'origine, de mesurer, par un contrôle sur pièces et sur place, l'efficacité de la défiscalisation, un sujet qui présentait un grand intérêt pour la commission, et qui faisait régulièrement l'objet de débats. Il a précisé que le choix des grands projets d'exploitation du nickel, c'est-à-dire les usines de Goro au sud et de Koniambo au nord, avait paru, à ce titre, extrêmement significatif, et ce pour trois raisons :

- d'une part, une ampleur financière sans comparaison dans l'ensemble de l'outre-mer, puisque le montant total des investissements pour les deux grands projets devrait dépasser les quatre milliards de dollars, ampleur qui se traduisait par un coût considérable en termes de dépenses fiscales et de garanties apportées par l'Etat ;

- d'autre part, des enjeux politiques et symboliques cruciaux pour la Nouvelle-Calédonie : l'usine du nord-est, en effet, celle qui doit permettre de sortir des années de crise, qui s'étaient traduites par les dramatiques événements d'Ouvéa, et constitue donc une stipulation essentielle des accords de Nouméa du 21 avril 1998 ;

- enfin, en raison des problématiques sociales soulevées, qui nécessitaient une action de long terme des autorités publiques locales.

En ce qui concerne le marché du nickel, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a insisté sur les trois points suivants :

- la relative rareté du minerai de nickel, sous forme exploitable à un coût économiquement raisonnable ;

- les nombreuses possibilités d'utilisation du nickel, notamment pour les aciers inoxydables, les pièces de monnaie, ou encore certains aciers spéciaux utilisés dans l'aéronautique ;

- la forte hausse des cours du nickel sur les marchés, conséquence d'une demande soutenue, notamment de la part de la Chine.

Il a rappelé que la Nouvelle-Calédonie possédait plus de 20 % des réserves mondiales, mais qu'elle ne disposait, à l'heure actuelle, que d'une seule usine qui réalisait sur place le traitement du minerai, appartenant à la Société le Nickel (SLN), une filiale d'Eramet, située à Nouméa. Il a précisé que dans ce secteur, les trois quarts de la valeur ajoutée étaient réalisés, non pas dans l'activité d'extraction, mais dans celle de traitement. Compte tenu de la hausse des cours et des réserves présentes sur le territoire, il a estimé qu'il était naturel de chercher à en tirer le meilleur parti, d'où l'idée de construire d'autres usines de traitement.

Il a précisé que ces grands projets d'usines de traitement du nickel étaient anciens : pour celui situé au sud de la Nouvelle-Calédonie, sur le site de Goro, les premières recherches avaient été menées il y a plus de 15 ans, par la société canadienne INCO, un des tout premiers groupes mondiaux.

En ce qui concerne ce projet du sud, il a souligné les points suivants :

- le montant d'investissement s'élevait à environ 1,9 milliard de dollars, ce qui devait permettre à l'usine, une fois construite, c'est-à-dire dans les 4 à 5 ans, d'augmenter le PIB de la Nouvelle-Calédonie d'environ 8 %, et de créer 1.300 emplois directs pendant la phase de construction, dont une majorité serait assurée par les populations locales, et un millier d'emplois directs, à terme, sans compter les emplois indirects ;

- l'aide de l'Etat prenait la forme d'une enveloppe de défiscalisation pour un montant total qui devrait avoisiner les 200 millions de dollars étalé sur 4 ans. Il a indiqué que l'agrément fiscal, sur lequel le Sénat s'était plus particulièrement penché lors de la discussion de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, imposait un certain nombre de garanties et supposait donc le respect de deux éléments fondamentaux : - d'une part, un taux de rétrocession élevé, supérieur au minimum légal de 75 %, ce qui signifiait que la dépense fiscale reviendrait à 80 % pour le projet, et non pour les investisseurs fiscaux ; - d'autre part, un respect strict des normes environnementales. Il a souligné que ce point était crucial, comme il avait pu le constater sur place, et qu'il conditionnait l'acceptation de l'usine par la Nouvelle-Calédonie. Il a rappelé que les autorités de Nouvelle-Calédonie étaient, en effet, compétentes en matière d'environnement, c'est-à-dire que les normes européennes en termes de rejets ou de dangerosité, comme SEVESO II, ne s'y appliquaient pas, mais que l'agrément, et donc l'obtention de l'aide fiscale, supposait que ces normes soient retenues.

Il a ainsi noté que le sud de la Nouvelle-Calédonie serait doté, d'ici 2008, d'une deuxième usine de traitement du nickel, réalisée dans un respect optimal des normes environnementales, porteuse de nombreuses créations

d'emplois et d'un surcroît de richesse. Il a insisté, de plus, sur l'importance scientifique du procédé retenu par INCO, dit « HPAL », qui permettait de traiter des minerais de nickel, jusqu'alors jugés insuffisamment rentables. Il a souligné, enfin, l'action de Mme Anne Duthilleul, présidente de l'ERAP, à qui avait été confiée la mission de coordonner les efforts de l'Etat sur les grands projets de nickel, et dont l'action avait grandement contribué au succès du projet du sud.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a évoqué la question du projet du nord, situé sur le massif de Koniambo, qui était actuellement dans une situation relativement tendue.

Il a rappelé le contexte politique, précisant que le thème d'une usine dans le nord de la Nouvelle-Calédonie avait déjà été évoqué par le général de Gaulle, lors d'une visite en 1966, comme devant participer de la stabilité du territoire. Il a souligné que les autorités du nord avaient demandé pendant des années à l'opérateur historique, Eramet, de construire cette usine, ce que le groupe n'avait pas pu faire pour des raisons économiques. Il a rappelé que cela avait alimenté, pendant cette période, le thème de la « richesse volée » des terres kanaks, comme l'avait décrit en 1996 son collègue Roland du Luart, dans son rapport d'information consacré à la Nouvelle-Calédonie.

Il a rappelé les événements dramatiques d'Ouvéa, ainsi que le contexte des accords de Matignon de 1988. Il a précisé que ces accords impliquaient un référendum qui n'avait pas pu se tenir, ce qui avait nécessité de nouvelles négociations et qu'en 1996, le FLNKS avait 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. Il a indiqué que le FLNKS avait, alors, demandé que l'unique opérateur métallurgique de l'île à ce jour, la SLN, renonce à certains de ses gisements pour qu'ils servent à alimenter la future usine du nord.

Il a montré que, pour le FLNKS, ce projet représentait le moyen de procéder à un rééquilibrage du territoire au profit du nord de l'île, économiquement très peu développé et qu'il était également une occasion pour les responsables kanaks de monter eux-mêmes un projet industriel d'envergure via la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP), société minière contrôlée par la Province Nord, en partenariat avec le métallurgiste canadien Falconbridge. Il a souligné que les investissements nécessaires s'élevaient à environ deux milliards de dollars, pour une capacité de production de 54.000 tonnes de nickel par an.

Il a noté toute l'importance de cette question, qui constituait le « préalable minier », et dont la résolution par les accords de Bercy du 1<sup>er</sup> février 1998, avait rendu possible la signature des accords de Nouméa du 21 avril 1998, accords qui permettaient d'entrevoir une solution pacifique et équilibrée au conflit.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a rappelé que les accords de Bercy du 1er février 1998, qui organisaient le transfert des ressources minières au profit de la SMSP, étaient la clé de l'accès du peuple kanak aux richesses et que, pour parvenir à cette fin, le site de Koniambo avait été choisi pour la construction de l'usine mais qu'en 1998, il était la propriété de la SLN et d'Eramet, son actionnaire majoritaire. Il a indiqué qu'Eramet avait donc, à cette époque, accepté de céder le massif, mais à deux conditions :

- recevoir une indemnité à la hauteur du préjudice qu'elle estimait subir, indemnité d'un montant de 150 millions d'euros à la charge de l'Etat ;

- avoir l'assurance que le massif de Koniambo servirait exclusivement à réaliser une usine métallurgique en Nouvelle-Calédonie, à l'exclusion de toute exportation de minerai, et ceci dans un délai raisonnable.

Il a noté que le résultat de cet accord était une procédure juridique relativement complexe mise en place par les accords de Bercy, qui organisaient le transfert de propriété de deux massifs. Il a synthétisé les accords de Bercy de la manière suivante :

- une structure juridique est créée, dite « Entité », qui devient propriétaire du massif de Koniambo, apporté par Eramet, et du massif de Poum, apporté par la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP), qui est la propriété de la Province nord ;

- la SMSP et son partenaire, le canadien Falconbridge, doivent remplir deux conditions, fixées à l'article 8-1 de l'accord de Bercy, à savoir passer un montant de commande ferme au moins égal à 100 millions de dollars et avoir réalisé l'étude de faisabilité technique.

Il a précisé que si ces deux conditions étaient remplies au 1er janvier 2006, le massif de Koniambo deviendrait la propriété de la SMSP et l'usine pourrait donc être construite. Dans le cas contraire, l'accord ne serait pas réalisé, et le massif de Koniambo reviendrait à Eramet. Il a montré que les accords de Bercy étaient très clairs sur un point, à savoir que les deux conditions précitées n'étaient que la manifestation de la volonté des partenaires industriels, et notamment de Falconbridge, de construire l'usine du nord. Il a évoqué la structure de la société chargée d'exploiter l'usine et qui, selon les accords, et afin d'assurer un niveau convenable de richesse au peuple kanak, serait détenue à 51 % par les partenaires publics, la Province nord ainsi que la SMSP, et à 49 % par Falconbridge. Il a alors précisé l'apport des trois partenaires : pour Falconbridge, le financement et les emprunts ; pour la SMSP, le massif de Koniambo ; et pour la Province nord, suivant un schéma conçu par Mme Anne Duthilleul, le gain économique de la défiscalisation et les garanties publiques sur les emprunts.

Puis **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a établi les raisons pour lesquelles la situation était devenue « critique ».

Il a souligné que Falconbridge n'avait toujours pas pris de décision de nature à satisfaire la levée de la clause suspensive, et ce malgré de très nombreuses assurances, qui lui avaient été données au mois de mai 2005 lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, la société accumulant depuis des années un important retard, non pas sur les aspects techniques du projet, qui semblaient satisfaisants, mais sur les aspects financiers.

Il a exposé les deux raisons expliquant cet état de fait : d'une part, une possible « surenchère » dans les demandes d'aides publiques, d'autre part, la structure du capital de la société.

En ce qui concerne les aides publiques, il a observé qu'un montant de défiscalisation comparable à celui accordé à INCO, soit environ 200 millions de dollars, avait été accordé. Il convenait d'y ajouter la soulte de 150 millions d'euros versée par l'Etat à Eramet en 1998 pour le rachat du massif de Koniambo, et les éventuelles garanties publiques apportées par l'Etat sur les emprunts contractés par la Province nord, pour un montant qui serait passé de 300 millions de dollars à 450 millions de dollars. Il a jugé ce montant considérable, et relevé qu'il nécessiterait le vote d'un article dans une loi de finances avant la fin de l'année. Il a relevé que, s'il convenait d'être conscient des enjeux politiques très forts de ce projet, il ne serait cependant pas raisonnable d'augmenter les aides.

En ce qui concerne le capital de la société, il a rappelé que Falconbridge avait fait l'objet d'une OPA de la part de la société chinoise Minmetals en 2004, qui avait échoué, et que le capital de la société connaissait, depuis cette période, des mouvements de capitaux considérables, ce qui pouvait expliquer le retard pris par le conseil d'administration pour prendre une décision sur la mise en œuvre de l'usine du nord.

Il a exposé qu'un projet alternatif pourrait voir le jour, mené par la société Eramet, qui avait fait part de son intention de reprendre le projet en cas d'échec de la négociation. A ce titre, il a relevé que les déclarations d'Eramet avaient été relativement mal perçues sur place, en raison du refus de la société, dans le passé, de construire une usine dans le nord.

En conclusion, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a fait trois remarques :

- la première concernait l'extrême importance politique et symbolique de ce projet, et le très grand attachement des populations locales à sa bonne mise en œuvre ;

- la deuxième concernait le groupe Falconbridge, qui pouvait donner l'impression d'hésiter à prendre une décision, ce qui était regrettable, compte tenu de l'ampleur du sujet et de la qualité du site de Koniambo. Il a ajouté, à ce titre, qu'il conviendrait de regarder avec une attention toute particulière les conditions de délivrance de la garantie de l'Etat, qui pourrait être présentée en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificative ;

- la dernière concernait le projet d'Eramet, dont les détails n'étaient pas connus. Il a, à ce sujet, fait part des difficultés éventuelles que pourrait provoquer une intervention de l'opérateur historique du territoire, Eramet, même s'il convenait, à cette heure, de n'écarter aucune hypothèse.

Enfin, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a insisté sur la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie d'utiliser au mieux cette richesse qu'était le nickel, ce qui passait par un engagement de l'Etat à ses côtés, et un arbitrage entre des impératifs politiques et le respect des finances publiques.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la garantie publique qui serait apportée au projet d'usine du nord ainsi que sur la structure du capital de la société chargée de l'exploiter, et qui impliquait que la société Falconbridge ne contrôle que 49 % de ce capital.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a insisté sur la nécessité absolue d'obtenir des assurances solides lors de la discussion au Parlement du montant de la garantie publique, afin d'éviter qu'elle ne se transforme en subvention. En ce qui concerne la structure de la société, il a souligné que le pacte d'actionnaires entre la Province nord, la SMSP et Falconbridge, qui était actuellement en cours de discussion, devrait résoudre ces difficultés.

**M. Yves Fréville** a observé que le montant de la défiscalisation lui paraissait relativement important, compte tenu du niveau des cours du nickel.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a précisé, s'agissant de l'usine du nord, que la construction d'infrastructures très importantes était nécessaire, ce qui pouvait justifier l'importance du soutien de l'Etat.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est inquiété de la nature du montage fiscal utilisé pour la défiscalisation des deux projets.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a apporté des précisions juridiques quant au respect de leurs obligations par les différents partenaires, rappelant à ce propos, d'une part, que le montant de l'investissement justifiait l'aide de l'Etat, d'autre part, que l'aide fiscale était accordée en échange de contreparties, qui impliquaient notamment le respect par les deux sociétés de normes environnementales strictes.

**M. Yann Gaillard** s'est interrogé sur les conséquences d'un échec éventuel des négociations en cours dans la Province nord et sur les déclarations de la société Eramet, qui estimait être en mesure de construire une usine de traitement du nickel.

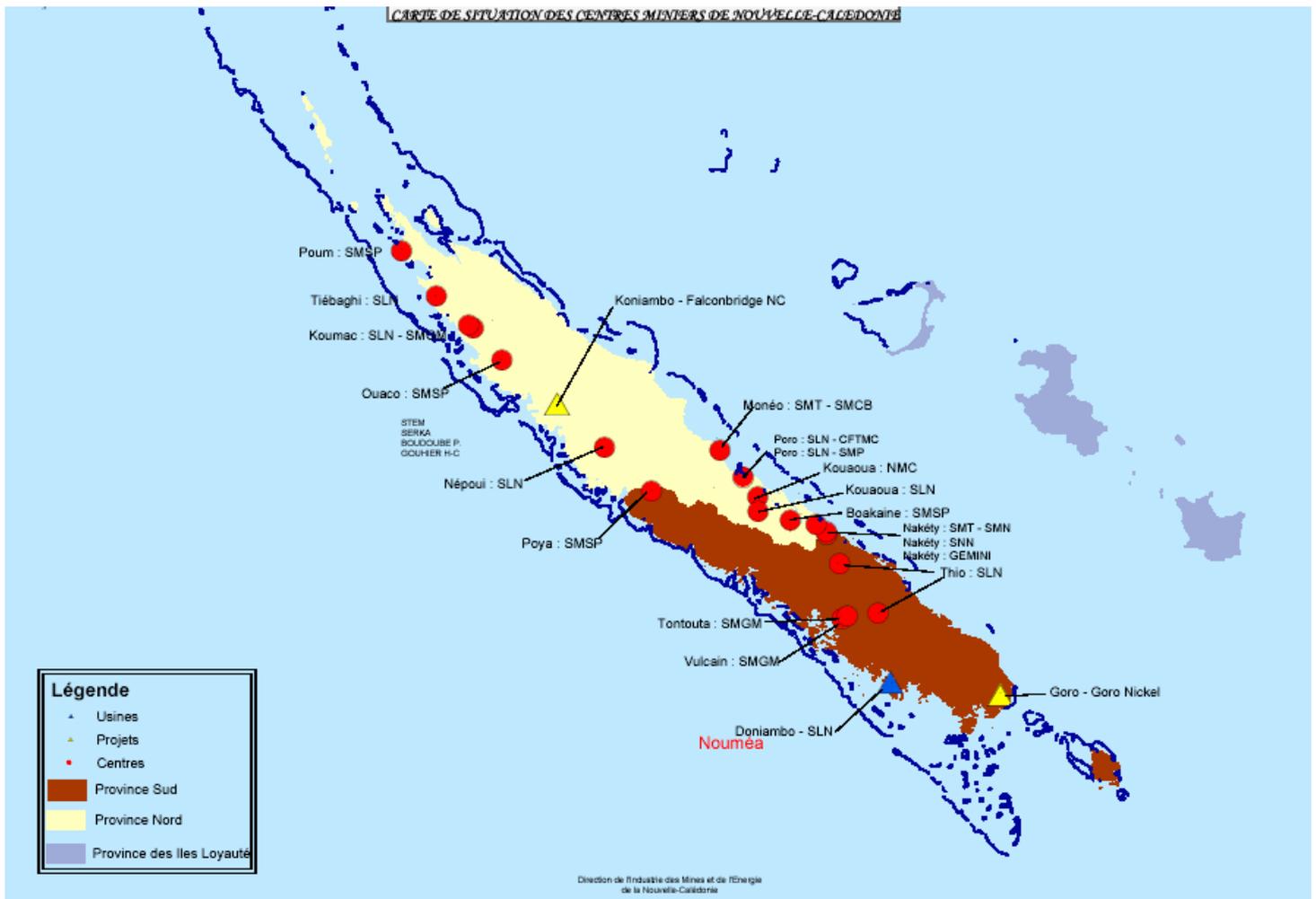
**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a précisé que, si la clause suspensive de l'accord de Bercy n'était pas levée le 1er janvier 2006, Eramet pourrait, en échange du remboursement d'une partie de la soulte, estimée à 90 millions d'euros, récupérer le massif de Koniambo. Il a cependant fait état des incertitudes fortes qu'entraînerait un échec des négociations, rappelant que la population de la Nouvelle-Calédonie attendait une décision positive de Falconbridge, et qu'en l'état actuel, il convenait de faire tous les efforts possibles pour ne pas décevoir les attentes des populations locales.

La commission a alors, à l'unanimité, **donné acte**, à **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, de sa **communication** et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une **publication sous la forme d'un rapport d'information**.



# ANNEXE 1 :

## CARTE DES CENTRES MINIERS EN NOUVELLE-CALÉDONIE





## ANNEXE 2 :

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

#### En métropole

##### Ministère de l'outre-mer

##### Mardi 12 avril

- **M. Stéphane Diemert**, chargé des questions institutionnelles au cabinet du ministre de l'outre-mer.
- **MM. Yves des Rieux et Loïc Charbonnier**, chargés respectivement de la fiscalité et du suivi du dossier néo-calédonien au cabinet du ministre de l'outre-mer

##### Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

##### Mercredi 13 avril

- **M. Philippe Ménival**, chef du bureau des agréments à la direction générale des impôts.
- **M. Serge Brosolo**, chargé du suivi du dossier au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

##### Mardi 26 avril

- **M. Xavier Foata**, chef de bureau à la direction « énergie et matières premières » au ministère de l'industrie
- **M. Gérard Pezeril**, chargé du dossier à la direction « énergie et matières premières » au ministère de l'industrie

#### ERAP

##### Mercredi 20 avril

- **Mme Anne Duthilleul**, présidente de l'ERAP, chargée « *intuiti personae* » d'une mission sur les projets de nickel en Nouvelle-Calédonie
- **M. Eric de Seze**, coordinateur de la mission sur les projets de nickel en Nouvelle-Calédonie

**En Nouvelle-Calédonie**

**Lundi 2 mai**

**- M. Daniel Constantin**

Haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

**- M. Simon Loueckhote**

Sénateur de la Nouvelle-Calédonie

**- M. Louis Le Franc**

Secrétaire général du haut-commissariat

**- M. Edouard de Pirey**

Directeur des mines et de l'énergie (DIMENC)

**- M. Eric Baulard**

Directeur de l'Institut d'émission d'outre mer (IEOM) en Nouvelle-Calédonie

**- M. Didier Leroux**

Membre du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en charge de l'économie, de la fiscalité, du développement durable, des mines, des transports aériens et des communications

**- Mme Janine Descamps**

Représentante du syndicat des industries de la mine

**- Mme Marie-Noëlle Thémereau**

Présidente du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie

**- M. Harold Martin**

Président du Congrès de Nouvelle-Calédonie

**- M. Philippe Gomes**

Président de l'Assemblée de la province Sud

**- M. Scott Hand**

Président Directeur général d'Inco Goro Nickel

**- M. Peter Jones**

Président de Goro Nickel

**- M. Ron Renton**

Directeur de Goro Nickel

**Mardi 3 mai**

- **M. Jean Begaud**

Président d'Enercal

- **M. Gérard Jodar**

Secrétaire général de l'Union Syndicale des Travailleurs Kanaks et des Exploités (USTKE)

- **M. Georges Mandaoue**

Sénateur coutumier

- **M. Raphaël Mapou**

Chargé de mission au Sénat coutumier

**Mercredi 4 mai**

- **M. Paul Néaoutyine**

Président de l'Assemblée de la Province Nord

- **M. Michel Rioux**

Administrateur délégué à la fonction de Président par intérim de Falconbridge NC SAS.

- **M. André Dang**

Président et directeur général de la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP)

**Vendredi 6 mai**

- **M. Luc Auffret**

Directeur général de la Société Le Nickel (SLN)

- **M. Didier Guénant-Jeanson**

Secrétaire général de l'Union syndicale des ouvriers et des employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC)

**Lundi 9 mai**

**- M. Jeff Zweig**

Directeur administratif et financier de Goro Nickel

**- M. Michel Quintard**

Président de la chambre de commerce et de l'industrie de la Nouvelle-Calédonie (CCI)

**- M. François Desplat**

Vice-président de la CCI, en charge de l'industrie

**- M. Jean-Yves Bouvier**

Président du MEDEF de la Nouvelle-Calédonie

**- M. François Perronet**

Secrétaire général du MEDEF de la Nouvelle-Calédonie