Chambre territoriale des comptes
Nouvelle-Calédonie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Les interventions de la province Nord dans le nickel

Exercices 2016 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 7 janvier 2021.

Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie
13, Boulevard Vauban - BP 2392 - 98846 Nouméa cedex - Nouvelle-Calédonie
courriel : ctcnc@crtc.ccomptes.fr www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE 4

RECOMMANDATIONS 13

PROCEDURE 14

INTRODUCTION : LES INTERVENTIONS DE LA PROVINCE NORD DANS LE SECTEUR DU NICKEL 15

1. LA STRATEGIE NICKEL DE LA PROVINCE NORD : LA QUESTION DE LA MAITRISE DE LA GOUVERNANCE DE LA RESSOURCE 23

1.1. Une stratégie sur le nickel vague 23

1.1.1. Une doctrine qui laisse ouverts tous les questionnements 23

1.1.2. Une doctrine non formalisée portée par l'exécutif de la province 24

1.1.3. La réponse de la province Nord 28

1.2. Les précisions apportées par l'exécutif provincial sur les objectifs et modalités de la doctrine nickel 29

1.3. L'appréhension de la doctrine nickel à travers les décisions prises par la province Nord 33

1.3.1. L'objectif affiché pour la participation majoritaire au capital d'usines on shore et offshore : la perception des dividendes par la collectivité publique 34

1.3.2. Les exportations 42

1.3.3. La prise de participation majoritaire au capital de la SLN 64

2. LA PARTICIPATION DE LA PROVINCE NORD A L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE NICKEL A L'ECHELLE DU PAYS 76

2.1. Le consensus sur la nécessité de disposer d'une stratégie nickel à l'échelle du territoire 76

2.1.1. Une demande portée et soutenue par la province Nord 76

2.1.2. L'élaboration d'un schéma stratégique industriel : un objectif posé dès 2009 par le schéma de mise en valeur des richesses minières 76

2.1.3. Un objectif régulièrement rappelé par le comité des signataires 77

2.2. La multiplication des rapports et enceintes de discussion et l'incapacité à parvenir à la définition d'une stratégie commune 77

2.2.1. La multiplication des enceintes de débat 77

2.3. Une contribution active de la province Nord aux travaux sur l'élaboration de la stratégie pays 81

2.3.1. Les critiques et propositions sur la méthode 81

2.3.2. Les positions de la province Nord sur les quatre thématiques visant à l'élaboration d'une stratégie pays 82

3. L'INTERVENTION DE LA PROVINCE NORD DANS LE NICKEL EN TANT QU'ACTIONNAIRE PUBLIC 88

3.1. La situation actuelle des usines métallurgiques calédoniennes 88
3.1.1. L'interrogation sur la place pour une nouvelle usine en Nouvelle-Calédonie 88
3.1.2. L'adaptation des installations industrielles calédoniennes à la demande mondiale de nickel 89
3.2. Les suites données aux observations de la chambre sur l'intervention de la province Nord dans le groupe SOFINOR/SMSP 90
3.2.1. Les garanties d'emprunt accordées par la province Nord à la SMSP 90
3.2.2. Le degré d'information de l'assemblée délibérante 93
3.3. La participation de la province Nord au capital de la société actionnaire de l'usine du Sud 96
3.3.1. Les suites des observations du contrôle précédent 97
3.3.2. Le caractère irrégulier de la participation de la province Nord à l'usine du Sud 99

SYNTHÈSE

LA STRATEGIE NICKEL DE LA PROVINCE NORD : LA QUESTION DE LA MAITRISE DE LA GOUVERNANCE DE LA RESSOURCE

Une stratégie sur le nickel vague et non formalisée

Les interventions de la province Nord dans le secteur du nickel s'appuient sur la doctrine nickel revendiquée par son président comme le socle stratégique de la collectivité. Dans ses réponses, la province a précisé que la doctrine nickel a été validée en congrès FLNKS en février 2015 à KAALA-GOMEN et qu'elle repose sur trois axes principaux : « la maîtrise de la ressource, l'arrêt des exportations de minerai brut (sauf pour les entreprises calédoniennes offshore) et la volonté de parvenir à obtenir que la STCPI devienne majoritaire à 51 % dans la SLN ». La chambre constate que si le troisième axe est clair dans ses objectifs (l'obtention de la majorité au capital de la SLN), en revanche, la formulation des deux premiers ne permet pas d'appréhender de façon concrète le périmètre exact des objectifs. En effet, la maîtrise de la ressource est un objectif formulé de façon générale, sans indication des moyens à activer ni des objectifs sous-tendus. De même, la formulation de l'axe concernant les exportations donne lieu à interrogation sur le périmètre de l'arrêt des exportations. Si le troisième axe relatif à la participation majoritaire au capital de la SLN est explicite dans la formulation de l'objectif final, il laisse dans le silence les moyens juridiques et financiers pour y parvenir, la STCPI n'ayant pas la disponibilité financière pour porter sa participation à ce niveau ; et surtout, les conséquences qu'une telle participation aurait dans le pilotage d'une société (SLN) qui pourrait avoir besoin du concours financier de son actionnaire majoritaire en cas de retournement du marché.

La doctrine exposée par la province Nord étant d'une formulation vague qui ne relève pas de la détermination d'un programme stratégique, la chambre a demandé à la collectivité la transmission du ou des documents formalisant la doctrine nickel afin d'obtenir des précisions sur les objectifs et les moyens formulés à son appui. La province a indiqué qu'elle ne faisait pas l'objet de formalisation par des documents spécifiques.

La chambre constate l'absence de sollicitation de l'assemblée de la province Nord dans la définition de la stratégie nickel de la province. L'ensemble des documents transmis à la chambre à l'appui de ses positions stratégiques sont définis et portés par l'exécutif. Les compétences exercées par la province dans le domaine du nickel relevant pour une très large part de l'assemblée provinciale qui attribue, renouvelle et retire les titres miniers, la chambre considère dès lors que cette dernière est légitime à participer à la validation de la stratégie nickel défendue par son président.

Compte-tenu du caractère imprécis et vague dans la formulation de la doctrine nickel dont se revendique la province Nord, il est nécessaire pour la collectivité de définir plus précisément les objectifs qu'elle poursuit et les modalités pour y parvenir tout en associant l'assemblée provinciale à la réflexion et à la validation de la doctrine nickel. La chambre a donc formulé une recommandation en ce sens.

L'objectif affiché pour la participation majoritaire au capital d'usines on shore et offshore : la perception des dividendes par la collectivité publique

La province Nord fonde la participation au capital des sociétés sur l'argument d'un retour des dividendes vers les finances publiques. Or, la chambre constate que dans la pratique, la province Nord qui participe au capital de la SOFINOR à hauteur de 85 %, n'a jamais fait remonter jusqu'à elle les dividendes que la SEM a perçus sur le nickel. De surcroît, elle est appelée à venir en soutien financier de la SOFINOR et de la SMSP face aux difficultés qu'elles traversent. La chambre constate donc que le modèle économique sur lequel repose une partie de la doctrine nickel – le retour des dividendes vers la collectivité publique – n'est pas confirmé dans la pratique, les participations de la province Nord dans le secteur industriel du nickel se traduisant par une appropriation des bénéfices par la SOFINOR et une socialisation des pertes par la province Nord.

Ainsi, s'agissant des dividendes en provenance de la SLN, la chambre relève l'absence de remontée vers la province Nord des sommes perçues par la STCPI et redistribuées à la SOFINOR. Depuis la création de la STCPI, celle-ci a perçu un montant total de dividendes en provenance de la SLN de 47,5 Md F CFP entre 2001 et 2018 (et de 4,5 Md F CFP en provenance d'ERAMET). Les dividendes ont été conservés par la SOFINOR et ont servi à couvrir les dépenses courantes et les dettes de la SOFINOR et de la SMSP. Les dividendes perçus par la SOFINOR en provenance de l'usine de Corée, pour 9,8 Md F CFP entre 2009 et 2018, ne sont pas remontés de la SMSP vers la SOFINOR et ensuite vers la province Nord, comme cela aurait pu être le cas selon le modèle théorique de la stratégie défendue par la collectivité. Dans les faits, la SMSP les a utilisés pour le règlement des dettes souscrites auprès de l'AFD et de la BPCE dans le cadre de sa participation au financement de l'usine du Nord et pour ses besoins de fonctionnement.

Si elle n'a perçu aucun dividende, la province Nord a en revanche injecté des financements publics dans les sociétés qui étaient supposées lui faire remonter des dividendes, socialisant ainsi les pertes sans partage des bénéfices avec la collectivité. La province Nord a apporté son soutien financier à la SMSP qui, à deux reprises, a sollicité son aide en raison de ses difficultés à faire face à ses engagements de remboursement des prêts bancaires. Ce soutien financier a pris la forme de deux enveloppes financières de 1,2 Md F CFP et de 5,2 Md F CFP accordées en 2016. S'y ajoute le poids croissant des engagements hors bilan souscrits par la province Nord dans le cadre des garanties d'emprunt, la collectivité ayant apporté sa caution aux prêts contractés par la SMSP auprès de l'AFD et de la BPCE.

Au final, les retours financiers liés à la participation de la province Nord dans l'industrie du nickel se composent des emplois et de l'irrigation du tissu économique par ces usines à travers le recours à la sous-traitance et l'achat des biens et services.

Les conséquences économiques d'une application de la doctrine nickel sur les exportations : l'arrêt de 70 % des volumes actuellement exportés vers le Japon et de 60 % des volumes exportés vers la Chine

La doctrine nickel, selon la formulation transmise à la chambre (arrêt des exportations de minerai brut sauf pour les entreprises calédoniennes offshore), suppose – en l'état actuel de la capacité de production de ces entreprises – l'arrêt total des exportations vers le Japon sans réorientation possible de ces flux vers la Corée, l'usine de la SMSP et de POSCO n'étant pas en capacité de traiter un montant supérieur à 3,8 millions de tonnes.

Le niveau actuel des exportations vers la Corée est de 3,2 millions de tonnes, ce qui laisserait une marge d'achat de 600 000 tonnes à réorienter des flux japonais (1,9 million de tonnes en 2018) vers

les flux coréens soit seulement 30 %. L'application stricto sensu de la doctrine nickel aux volumes exportés vers le Japon suppose l'abandon de 70 % des exportations de minerai vendu au Japon ce qui aurait des répercussions économiques sur les entreprises concernées (les petits mineurs) à défaut d'alternatives.

A l'heure actuelle, techniquement, il n'existe pas d'autre usine offshore que l'usine de Corée capable de valoriser le type de minerai vendu aux fondeurs japonais, la seule autre usine offshore étant le partenariat développé par la SMSP avec l'usine chinoise de YICHUAN. Cette usine pour laquelle un avant-projet de contrat a été signé par la SMSP et son partenaire chinois le 22 mars 2018 ne peut valoriser que du minerai d'une teneur comprise entre 1,4 et 1,7 %, soit une teneur beaucoup plus basse que le minerai vendu au Japon. Si la SMSP a engagé des pourparlers avec d'autres entreprises chinoises pour développer d'autres joint-ventures à l'avenir, ces usines ne concernent pas le minerai de teneurs moyennes. Le volume exporté vers le Japon n'entre donc pas dans le champ du minerai que la SMSP pourrait valoriser dans une négociation avec ses partenaires chinois afin de créer des usines offshore. La stratégie de développement d'usines offshore est bâtie sur des teneurs de minerai basses, ce qui explique que la SMSP n'ait pas donné suite à la proposition de la SLN de lui céder un million de tonnes de minerai moyennes teneurs.

Pour autant et malgré ces considérations, la province Nord indique, dans ses prises de position, que les mineurs calédoniens devraient orienter leurs ventes vers l'usine de Corée et non vers le Japon. La province Nord considère que le minerai exporté vers le Japon étant de teneurs équivalentes à celui destiné à l'usine de Corée, il est donc transparent pour les mineurs exportateurs de vendre au Japon alors que l'usine de Corée garantit le versement du même prix d'achat et que par ailleurs cette réorientation du minerai se traduirait par un retour de la rente métallurgique vers la Nouvelle-Calédonie.

Selon l'analyse effectuée par la chambre sur les conséquences de l'application de la doctrine nickel sur les minerais moyennes teneurs actuellement exportés vers le Japon et les conséquences de l'application de la conception juridique défendue par la province Nord s'agissant du schéma minier (maintien uniquement des clients traditionnels), il en ressortirait alors le résultat suivant :

- l'interdiction de 70 % des volumes actuellement exportés vers le Japon (volumes au 31 décembre 2018), seul un volume de 30 % étant « absorbable » par l'usine offshore de Corée ;
- l'interdiction de 60 % des volumes actuellement exportés vers la Chine (volumes au 31 décembre 2018, puisque l'usine YICHUAN ne peut être approvisionnée qu'à hauteur de 600 000 tonnes par an ; or les volumes actuellement exportés vers la Chine sont de 1,5 millions de tonnes ;
- si on tient compte des volumes autorisés à l'exportation en avril 2019 par le gouvernement, le chiffre est bien plus élevé : l'arrêt total des exportations concernerait 79 % des volumes actuellement autorisés vers la Chine et 81 % des volumes autorisés vers le Japon.

Sur les enjeux juridiques, la province Nord rappelle régulièrement le code minier de la Nouvelle-Calédonie et le schéma minier concernant le maintien des exportations vers les clients traditionnels à des niveaux sensiblement équivalents. La lecture des textes par la province Nord, dans le prolongement de sa doctrine nickel, la conduit à considérer que le principe est l'interdiction des exportations de minerai brut alors que l'autorisation des exportations reste l'exception.

La province Nord décline son interprétation de la réglementation dans le cadre des avis exprimés par son président en tant que membre du Comité du Commerce Extérieur Minier (CCEM) mais également dans le cadre des contentieux portés devant la juridiction administrative relatifs aux arrêtés gouvernementaux autorisant certaines cessions de minerai en Chine et au Japon.

Dans le cadre du CCEM, la province Nord a ainsi émis un avis défavorable aux demandes portées par les sociétés autres que NMC. Ce fut le cas le 7 avril 2016 pour la demande de la société SMGM, le 16 août 2017 dans le cadre de la demande d'autorisation d'exportation de minerai vers plusieurs sociétés chinoises, portée par l'entreprise SMGM et le 14 mars 2018 pour la demande d'autorisation d'exportation déposée par la SLN au bénéfice de la société japonaise PAMCO ainsi que le 23 janvier 2019 pour la demande d'exportation de la SLN à destination du Japon et de la Chine, pour une durée de dix ans.

Les demandes portées en 2018 et en 2019 par la société NMC dans laquelle la province Nord est indirectement représentée à travers la SMSP, filiale de la SOFINOR recevront un avis favorable de la part de la province et du gouvernement pour l'exportation de minerai basses teneurs vers la Chine. La chambre relève que l'usine YICHUAN n'était pas une entreprise détenue par des intérêts calédoniens et qu'il est donc inexact de présenter celle-ci comme étant une usine calédonienne offshore. Les négociations en vue d'une participation de la SMSP à hauteur de 51 % dans l'usine YICHUAN sont en cours depuis plus de deux ans. En outre, une des conditions pour la mise en place de la joint-venture avec YICHUAN réside dans la sécurisation par la SMSP de son engagement d'approvisionner l'usine chinoise à hauteur d'une quotité (600 000 tonnes) durant 25 ans, dont elle ne dispose pas à l'heure actuelle. Des négociations sont en cours entre la SMSP et la SLN afin de parvenir à sécuriser l'achat par la SMSP de la quotité nécessaire à l'usine chinoise. Il était donc prématuré à ce stade de considérer que l'exportation vers l'usine YICHUAN entrait dans le cadre de la doctrine nickel. De plus, la rente métallurgique dont la province Nord considère qu'elle fonde sa position, n'est pas partagée par l'usine YICHUAN avec la SMSP.

La province Nord a porté devant le juge administratif l'arrêté en date du 27 octobre 2015 par lequel le gouvernement avait autorisé la société Maï Kouaoua Mines à céder du minerai de basses teneurs en nickel à destination de la Chine. La présentation des dispositions réglementaires du code minier par la province Nord dans la logique de la doctrine nickel (arrêter l'exportation des minerais non valorisés par une usine offshore) n'a pas été retenue par le juge d'appel, la province Nord n'ayant pas produit d'autre argument que la possibilité dans un avenir non déterminé d'exploiter ce minerai par des usines calédoniennes.

Par jugement rendu le même jour, le 7 juin 2018, la cour administrative d'appel de Paris rejetait également l'autre demande portée par la province Nord que soit annulé l'arrêté du 3 novembre 2015 modifiant l'arrêté du 31 mars 2015 par lequel le gouvernement a autorisé la Société des Mines de la Tontouta à céder du minerai à destination du Japon. A l'évidence, la réglementation actuelle n'offre pas le support juridique permettant de décliner l'axe de la doctrine nickel dédié à l'exportation. La lecture des dispositions du code minier et du schéma ne permet pas de déduire qu'il existe aujourd'hui des dispositions normatives permettant juridiquement d'écarter toute demande d'exportation vers des usines off-shore.

La prise de participation majoritaire au capital de la SLN

Les collectivités calédoniennes sont indirectement représentées au capital de la SLN par le truchement de leurs sociétés d'économie mixte respectives (SOFINOR pour la province Nord, SODIL pour la province des Iles et PROMOSUD pour la province Sud) au sein de la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI). La province Nord et la province des Iles sont représentées au sein de la STCPI via la SAS NORDIL, composée à 75 % de la SOFINOR et à 25 % de la SODIL. NORDIL possède 50 % des participations dans la STCPI, PROMOSUD 50 %. La STCPI possède 34 % du capital de la SLN (ERAMET 56 %, NISSHIN STEEL 10 %, l'Etat ayant une action) et 4 % du capital d'ERAMET.

La revendication de la province Nord est de porter le niveau de participation de la STCPI à 51 % du capital de la SLN. La province Nord considère que le fait de ne détenir que 34 % du capital de la SLN ne permet pas à la STCPI de faire valoir son point de vue quant à la stratégie industrielle. La province met ainsi en avant deux arguments principaux à l'appui de sa revendication : protéger la SLN d'une OPA agressive d'une part et peser sur les choix de gestion de la société d'autre part. S'agissant de ce dernier argument, la chambre relève que la STCPI, avec une participation à hauteur de 34 % dans le capital de la SLN, dispose d'une minorité de blocage et qu'elle a donc, juridiquement, la capacité de peser sur les décisions de la société. Interrogée sur la mise en œuvre de ce pouvoir de blocage par la STCPI, la province Nord a indiqué que la STCPI « n'a jamais utilisé son pouvoir de blocage ».

La revendication d'une participation majoritaire au capital de la SLN devrait s'accompagner de la possibilité de jouer le rôle d'actionnaire majoritaire non pas seulement au titre de la maîtrise des choix de gestion que cette position confèrerait mais également en termes de conséquences financières pour l'actionnaire majoritaire. La chambre relève que la province Nord argumente sa position sur les avantages pour les provinces de « monter au capital » de la SLN (via la STCPI) afin de sécuriser son capital de la prédation de sociétés étrangères et afin de pouvoir maîtriser les choix de gestion et le domaine minier de la SLN. En revanche, aucune analyse n'accompagne la position de la province Nord concernant les conséquences financières inévitables auxquelles conduirait une telle prise de participation majoritaire lorsqu'il faudrait accompagner la filiale dans les périodes de cycle bas. La STCPI et les membres qui la composent ne disposent pas de la surface financière permettant de venir en aide à la SLN en cas de difficulté.

C'est d'ailleurs ce qui a été observé lorsqu'en 2015, la SLN, confrontée à une trésorerie négative, s'est tournée vers ses actionnaires. Le groupe ERAMET a effectué plusieurs avances auprès de la SLN, ce qui n'a pu être le cas de la STCPI. L'Etat a alors proposé de prêter à la STCPI la somme nécessaire pour que cette dernière puisse participer aux côtés d'ERAMET au soutien financier de la SLN. La chambre observe que lorsqu'il s'est agi de faciliter les modalités de cette aide que l'Etat se proposait de mettre à la disposition de la SLN, la province Nord a refusé de valider le dispositif juridique qui aurait pu permettre cette cession. La SOFINOR n'a pas été en mesure à travers NORDIL et la STCPI, de jouer son rôle d'actionnaire au moment où la SLN a rencontré des difficultés, la province Nord lui ayant demandé de ne pas le faire. Cette épisode illustre l'absence de disponibilité financière des collectivités publiques représentées au sein de la STCPI, exposant la SLN à un risque financier important au cas où la STCPI deviendrait son actionnaire majoritaire sans surface financière lui permettant d'absorber les chocs cycliques et ce alors que la société est le premier employeur de l'île. Cet épisode illustre également la dépendance, de facto, de la province Nord vis-à-vis de l'Etat pour trouver les moyens financiers nécessaires à la réalisation de ses projets et de ses positions. Au final, il apparaît que la revendication de la province Nord de porter sa participation au capital de la SLN à un niveau majoritaire ne peut être pensée sans référence aux moyens de l'Etat. La chambre a recommandé à la province Nord d'évaluer les aspects financiers de sa revendication relative à la participation majoritaire dans le capital de la SLN.

Par ailleurs, la chambre relève que dans le schéma mis en place par l'accord du 17 juillet 2000, les parties signataires – dont la province Nord – étaient convenues que les administrateurs représentant la STCPI au conseil d'administration de la SLN ne pourraient être membres du congrès ou d'une assemblée provinciale. En revanche, aucune condition n'encadrait les conditions dans lesquelles les provinces seraient indirectement représentées au conseil d'administration d'ERAMET, la seule règle posée étant quantitative (deux administrateurs au conseil d'administration d'ERAMET représentant la STCPI). ERAMET rémunère la participation de ses administrateurs par la distribution de jetons de présence. La chambre relève que la participation au conseil d'administration d'ERAMET, pendant la période du contrôle, de M. Louis MAPOU et M. Philippe GOMES viole les dispositions du paragraphe I (6°) de l'article 196 de la loi organique n°99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la

Nouvelle-Calédonie qui interdisent à un élu provincial d'être membre d'une société visée à l'article 53 de la loi organique dès lors que ces fonctions sont rémunérées.

LA PARTICIPATION DE LA PROVINCE NORD A L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE NICKEL A L'ECHELLE DU PAYS

Le consensus sur la nécessité de disposer d'une stratégie nickel à l'échelle du territoire

Les réunions du comité des signataires des accords de Nouméa donnent lieu à l'examen de la thématique « nickel ». La chambre relève que si la nécessité de doter le territoire d'une stratégie nickel est partagée par l'ensemble des acteurs, la province Nord y inclus, ces travaux n'aboutissent pas, quels que soit l'enceinte, le format, la méthodologie et les thématiques de travail arrêtés.

Jusqu'à décembre 2012, le comité des signataires avait organisé les travaux d'élaboration d'une stratégie industrielle dans le cadre du comité stratégique industriel dont l'animation avait été confiée à Mme Anne DUTHILLEUL. Mis en place en 2010, afin d'élaborer le schéma stratégique industriel auquel renvoie le schéma minier, ce comité s'est réuni à échéances régulières jusqu'à 2012. Le rapport final ne donne finalement pas lieu à l'adoption d'une stratégie industrielle commune.

Lors de la réunion du comité des présidents le 22 mars 2013, il est revendiqué un format plus étroit des discussions afin d'avancer plus efficacement. Le comité des signataires du 3 octobre 2014 a décidé de relancer les travaux sur la définition d'une stratégie nickel en structurant les travaux dans leurs thématiques et l'enceinte de discussion. L'élaboration de la stratégie nickel doit s'organiser autour de quatre thématiques : la gestion et valorisation des ressources minières, les exportations de minerai brut, la gouvernance des entreprises minières et métallurgiques et la contribution du nickel à la richesse présente et future de la Nouvelle-Calédonie ; un cinquième thème dédié aux enjeux socio-économiques et environnementaux, sera ajouté par le comité des signataires réuni le 7 novembre 2016. Il a été décidé d'organiser les débats, sous l'égide du haut-commissaire, dans le cadre du comité des présidents, élargi aux signataires des accords de Nouméa.

La fixation, en vain, d'une obligation de résultat

Le comité des signataires du 6 février 2016 fixe une obligation de résultat à parvenir à une position partagée pour la prochaine réunion des signataires. Mais les partenaires n'y parviennent pas. Si le comité des signataires fixe une obligation de résultat à ses participants et organise les débats dans le cadre du GTPS, ce dernier se positionne comme une simple enceinte de débats. La chambre relève le paradoxe entre le message politique délivré par le comité des signataires qui assigne à ses membres une obligation de résultat, alors que dans le même temps l'enceinte chargée d'organiser les débats indique qu'elle n'est pas un lieu de négociation. S'ils ne parviennent pas à s'entendre sur une stratégie globale sur le secteur, et particulièrement sur les exportations, les membres du GTPS sont parvenus à débloquer quelques dossiers ponctuels sur des problématiques sensibles (le concours des mineurs à l'approvisionnement de l'usine de Corée, les négociations sur le report de l'échéance prévue à avril 2019 pour reconnaître le domaine minier). Les travaux ont surtout permis aux participants de partager une expertise commune sur les fondamentaux du secteur.

Une contribution active de la province Nord aux travaux sur l'élaboration de la stratégie pays

La province Nord a très régulièrement adressé au haut-commissaire des contributions sur les thématiques présentées lors des travaux du GTPS. L'examen des relevés du GTPS ainsi que les

présentations effectuées par la DIMENC révèlent que les débats, animés par le haut-commissaire, s'articulent principalement entre d'une part l'Etat et la DIMENC qui présentent les problématiques et les pistes à explorer, et d'autre part, la province Nord qui effectue des contrepropositions et donne son avis.

La gestion et la valorisation des ressources minières est une thématique qui a donné lieu à un positionnement politique fort de la province Nord dès la mise en place du GTPS. En particulier, l'enjeu du retrait possible des titres miniers est sensible, la province Nord considérant que la procédure prévue par le code minier permettrait de lutter contre le « gel » des titres miniers d'une partie du domaine. La province Nord s'est positionnée de façon active dans le suivi de la réforme des dispositions réglementaires du code minier, transmettant plusieurs contributions écrites au haut-commissaire et à la DIMENC. Opposée au report de l'application de l'article 131-12 alinéa 5 du code miner, elle a finalement accepté une solution de compromis consistant à clarifier les termes du code minier par l'introduction de définitions permettant de sécuriser le niveau de connaissance des ressources et à prendre en compte des problématiques spécifiques de chaque concession et de chaque mineur.

Par ailleurs, la province Nord considère « primordial que les décideurs publics puissent disposer d'une estimation des réserves nickel-métal ». La question de l'articulation entre la gestion des titres miniers et la compétitivité des entreprises est régulièrement rappelée par la province Nord qui avance ce critère comme devant être pris en compte dans la stratégie future du pays. La chambre relève que ce faisant, la province Nord n'explicite pas les critères qu'elle entendrait voir mis en œuvre pour l'appréciation de la compétitivité des entreprises. Or il est indispensable de sécuriser les critères mis en œuvre pour l'attribution, le maintien et le retrait des titres en cas de difficultés financières d'une entreprise minière et métallurgique et donc de sécuriser ce qui est entendu par « la compétitivité de l'opérateur sur le marché du nickel ». La chambre a donc recommandé à la province Nord de préciser le critère de la compétitivité des entreprises dans le cadre de la gestion des titres miniers.

L'INTERVENTION DE LA PROVINCE NORD DANS LE NICKEL EN TANT QU'ACTIONNAIRE PUBLIC

Les suites données aux observations de la chambre sur l'intervention de la province Nord dans le groupe SOFINOR/SMSP

Lors de son contrôle précédent, la chambre relevait la forte hausse des garanties accordées par la province. A l'occasion du présent contrôle, il est relevé qu'une garantie d'emprunt a été attribuée par la province Nord à l'autre créancier de la SMSP, la BPCE, pour le financement de l'usine du Nord. La province Nord a accordé deux garanties d'emprunt aux créanciers de la SMSP : la première garantie porte sur un emprunt de 6,6 Md F CFP que la SMSP a contracté auprès de l'AFD pour le financement de la participation de la SMSP à la construction de l'usine du Nord ; la deuxième concerne un emprunt octroyé par le groupe BPCE-BRED pour le financement de l'usine du Nord.

Lors du contrôle précédent, la chambre avait examiné le respect par la province Nord des ratios prudentiels prévus par l'article 182 de la loi organique du 19 mars 1999. Elle attirait l'attention de la province sur les risques de dépassement du ratio relatif à la division du risque, les engagements pris au titre de la SMSP réduisant les marges de manœuvre de la collectivité pour garantir de nouveaux emprunts. La chambre constate lors de son contrôle actuel que les deux premiers ratios sont respectés (capacité de garantie et partage du risque), mais que le ratio concernant la division du risque, bien que respecté, est proche du plafond, au profit de la SMSP.

S'agissant du degré d'information de l'assemblée plénière sur la situation des sociétés dans lesquelles la province détient une participation majoritaire, la chambre avait relevé lors de son précédent contrôle qu'à défaut d'avoir fixé un cadre préalable à ses interventions, les présentations demeuraient disparates quant à leur contenu, à la fois sur le périmètre et sur le degré de précision des informations données à l'assemblée délibérante, notamment dans le volet financier. La chambre constate que depuis son dernier contrôle, la situation de la SOFINOR a donné lieu à la présentation du bilan d'activité et financier. Elle relève cependant qu'aucune présentation n'est intervenue en 2016 s'agissant de la SOFINOR alors que cette année-là, l'exécutif a présenté à l'assemblée plénière deux délibérations l'invitant à lui accorder deux enveloppes financières pour 6,4 Md F CFP. L'assemblée plénière ne disposait donc d'aucun éclairage lorsqu'en décembre, elle a voté la deuxième enveloppe financière. La séance de présentation intervenue en 2017 a donné lieu à un rapport sur la SOFINOR mais qui présentait sa situation financière de 2015. Celle de 2018 a donné lieu à une présentation sommaire de la situation de la SOFINOR d'autant plus inexplicable que la société avait perçu un montant conséquent de la part de la province Nord.

La chambre relevait lors de son contrôle précédent qu'au vu des enjeux importants notamment au regard des engagements hors bilan souscrits au titre du groupe SOFINOR/SMSP, la province Nord devrait s'interroger sur le positionnement et le niveau de l'expertise à mettre en place. Elle recommandait à la province Nord de renforcer le suivi de ses engagements hors bilan et de se doter d'une expertise interne chargée de l'évaluation de ces risques et de leur impact financier sur le budget de la collectivité dans une perspective pluriannuelle. La province Nord a enclenché en 2017 une démarche visant à se doter d'outils de suivi du risque hors bilan.

La participation de la province Nord au capital de la société actionnaire de l'usine du Sud

L'usine du Sud appartient à la société Vale Nouvelle-Calédonie (Vale NC) dont les actionnaires sont la société VALE BRESIL (80,4 %), le consortium japonais SUMIC (14,6 %) et les provinces représentées dans la SAS SPMSC à hauteur de 5 %.

Lors de son contrôle précédent, la chambre constatait qu'aucune présentation analogue à celle qui est faite pour les SEM dans lesquelles la province détient la majorité du capital n'est effectuée alors qu'il s'agit de la plus importante participation au capital d'une société détenue par la province Nord, avec 786,2 MF CFP, devant la SOFINOR. La province Nord indique avoir fait appel à un prestataire en 2017 afin de construire un outil de suivi du hors bilan. La chambre prend acte du progrès que constitue le projet de mettre en place une cellule dédiée au suivi des engagements hors bilan. Elle relève que les réflexions n'ont concerné à ce stade que les SEM alors que la province Nord est engagée dans la SPMSC et indirectement dans d'autres sociétés du secteur (SMSP, NORDIL, STCPI) qui justifient que le périmètre de cette cellule concerne l'ensemble des engagements hors bilan dans les sociétés dans lesquelles la province participe directement au capital (SOFINOR et SPMSC) et celle dont les engagements souscrits pourraient impacter financièrement la province (au titre notamment d'emprunts garantis par la province – comme c'est le cas de la SMSP – ou d'intérêts stratégiques pour la province, comme c'est le cas de NMC fortement endettée et confrontée à des nantissements qui pourraient conduire la province Nord à intervenir auprès de la SMSP).

Le caractère irrégulier de la participation de la province Nord à l'usine du Sud

La province Nord se fonde sur deux arguments pour fonder sa participation à l'usine du Sud : les compétences attribuées par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie d'une part et l'appartenance de la ressource nickel au pays d'autre part. La chambre ne partage pas cette analyse. La loi organique n'offre pas la base juridique permettant de justifier la participation de la province Nord dans une société située hors de son territoire, concernant une usine qui n'a aucun lien direct ou indirect avec ce dernier, les employés et les entreprises sous-traitantes de l'usine n'étant pas situées sur son ressort.

Les provinces sont tenues, à l'instar de toute collectivité locale, de respecter le périmètre géographique de leur ressort, dans l'exercice de leurs compétences, sauf à démontrer que l'intervention hors de leur territoire s'exerce dans le respect de l'intérêt local. Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, la participation de la province Nord au capital d'une usine située loin de son territoire géographique, sans lien avec sa population et ses entreprises, ne présente pas d'intérêt local pour cette dernière et ses habitants. La province Nord indique que les retombées économiques de l'usine du Sud consistent essentiellement en sa contribution fiscale dans la quote-part de dotation du territoire pour la province Nord, ainsi que les parts salariales dépensées dans le Nord. Le fait que l'usine paie des impôts que la Nouvelle-Calédonie redistribue notamment vers les provinces ne saurait justifier l'existence d'un impact économique direct de l'usine du Sud vers la province Nord. Par ailleurs, le fait que cette intervention soit effectuée à un niveau ultraminoritaire (5 %) confirme qu'il ne s'agit pas d'intervenir en vue de réaliser un intérêt public ou pour couvrir la carence de l'initiative privée. Par ailleurs, s'agissant de l'argument relatif à l'appartenance de la ressource nickel au pays, la chambre relève qu'en toute logique, si la province considère que la ressource appartient à l'ensemble du territoire, c'est au niveau de la Nouvelle-Calédonie que devraient se structurer les interventions dans le secteur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : la chambre recommande à la province Nord de préciser ses objectifs et modalités et de formaliser sa stratégie nickel dans le cadre d'une délibération présentée au vote de l'assemblée provinciale. 30

Recommandation n° 2 : la chambre recommande à la province Nord d'évaluer les aspects financiers de sa revendication relative à la participation majoritaire dans le capital de la SLN (financement de cette participation et moyens de faire des avances en cas de retournement de conjoncture). 73

Recommandation n° 3 : la chambre recommande à la province Nord de préciser le critère de la compétitivité des entreprises dans le cadre de la gestion des titres miniers. 85

PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la province Nord a été effectué dans le cadre du programme 2019 de la chambre. Ce contrôle fait suite au rapport d'observations définitives du 9 mars 2017 dans lequel la chambre a formulé des observations et recommandations portant notamment sur les participations de la province dans le secteur du nickel.

Par courrier daté du 25 février 2019, l'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Paul NEAOUTYINE, président de l'assemblée de la province Nord, seul ordonnateur en fonctions. La province Nord a accusé réception de ce courrier le 27 février 2019.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 13 mars 2019. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 4 octobre 2019.

L'examen des suites données aux observations et recommandations du rapport précédent a conduit la chambre à formuler de nouvelles observations et recommandations dans la formalisation et le suivi de la stratégie nickel de la province et son intervention en tant qu'actionnaire public notamment dans le groupe SOFINOR.

Lors de sa séance du 8 octobre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées dans leur intégralité au président de l'assemblée de la province Nord en fonction sur la période, M. Paul NEAOUTYINE. Des extraits ont été adressés aux personnes et sociétés nominativement ou explicitement mises en cause.

INTRODUCTION : LES INTERVENTIONS DE LA PROVINCE NORD DANS LE SECTEUR DU NICKEL

L'intervention de la province Nord dans le secteur du nickel prend trois formes dont seules deux font l'objet du présent contrôle.

En premier lieu, la province Nord participe à la régulation du secteur, dans le cadre des compétences que lui confient la loi organique et les dispositions législatives et réglementaires du code minier. La loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie partage les compétences minières entre les provinces et la collectivité de la façon suivante.

Elle prévoit à l'article 22 que la Nouvelle-Calédonie est compétente dans le domaine de la « réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares » (11° article 22). Elle prévoit également, à l'article 39 que la Nouvelle-Calédonie arrête par une délibération du congrès un schéma de mise en valeur des richesses minières[1]. Ce dernier a été pris en 2009. La loi organique dispose à l'article 40 que si la réglementation relative au nickel est fixée par le congrès, « les décisions d'application de cette réglementation sont prises par délibération de l'assemblée de province. La police des mines est exercée par le président de l'assemblée de province ».

La loi organique n'attribue à l'Etat qu'un rôle consultatif au sein du comité consultatif des mines et du conseil des mines, consultés par le congrès dans le cadre des projets ou propositions de lois du pays relatifs aux hydrocarbures, au nickel, au chrome ou au cobalt, ainsi que pour les investissements directs étrangers relatifs à ces domaines.

La répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces est complétée par le code minier adopté par la loi du pays n° 2009-6 du 16 avril 2009 dans sa partie législative et par l'arrêté n° 2009-2205/GNC du 28 avril 2009 dans sa partie réglementaire auxquels s'ajoutent la délibération n° 20 du 9 novembre 2009 et l'arrêté n° 2010-1007/GNC du 23 février 2010 relatifs aux compétences en matière de commerce extérieur. Le code minier attribue aux provinces la gestion des droits miniers (autorisation personnelle minière, permis de recherches et concessions minières), le président de la province étant également en charge de la police des mines et de la gestion des autorisations de travaux. Le gouvernement a la compétence sur la délivrance des autorisations de cession de produits miniers au bénéfice des opérateurs situés à l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie, après avis du comité du commerce extérieur minier composé notamment des présidents des provinces.

La chambre n'a pas fait porter son contrôle sur la façon dont la province Nord s'acquitte des compétences qui lui sont ainsi attribuées ; cette thématique fera l'objet d'un contrôle ultérieur. En revanche, la façon dont la province Nord considère les attributions conférées par la loi organique et le

[1] L'article 39 de la loi organique prévoit que le schéma de mise en valeur des richesses minières comporte notamment :
1° L'inventaire minier ;
2° Les perspectives de mise en exploitation des gisements ;
3° Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ;
4° Le recensement des zones soumises à une police spéciale ;
5° Les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable ;
6° Les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.

code minier est examinée dans le présent contrôle dans le cadre des propositions de cette collectivité pour l'élaboration d'une stratégie pays dans le secteur du nickel.

En second lieu, la province Nord intervient dans le secteur du nickel, au titre de ses compétences en matière de développement économique. En effet, la loi organique susmentionnée attribue une compétence de droit commun aux provinces concernant l'ensemble des compétences non dévolues à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes[2]. Le développement économique ne faisant pas partie des matières relevant de la compétence de ces derniers, c'est donc une matière qui relève de la compétence des provinces qui disposent notamment de la possibilité prévue par l'article 53 de la loi organique[3] d'intervenir dans le cadre d'une participation à une société d'économie mixte ou une société privée gérant un service public ou d'intérêt général. La province Nord participe, à hauteur de 85 %, au capital de la SOFINOR qui intervient au capital d'une multitude de sociétés dans le cadre de l'usine du Nord et de l'usine de Corée du Sud. Elle participe également, à hauteur de 25 %, au capital de la SPMSC, aux côtés de la province des Iles (25 %) et de PROMOSUD (50 %) qui est la SEM de la province Sud ; cette société intervient minoritairement (5 %) au capital de l'usine du Sud (Vale Nouvelle-Calédonie). Enfin, la province Nord est indirectement représentée au capital d'ERAMET et de la SLN par la participation de la STCPI au sein de ces deux sociétés (4 % pour ERAMET et 34 % pour la SLN).

L'intervention de la province Nord dans les usines métallurgiques, que ce soit directement (SOFINOR et SPMSC) ou indirectement (SLN et ERAMET) est examinée dans la partie 3 du présent rapport. La chambre ayant contrôlé la SOFINOR et la SMSP, le rapport sur la province Nord n'abordera que les points non développés dans le cadre des deux rapports concernant ces deux sociétés, c'est-à-dire la suite donnée aux observations formulées lors du contrôle précédent. S'agissant de l'intervention de la province Nord dans le cadre de la SPMSC, la chambre ayant par ailleurs engagé le contrôle sur cette société, c'est dans le cadre du rapport concernant la SPMSC qu'elle développera ses observations. La chambre n'examine dans le cadre du présent contrôle que deux points s'agissant de l'intervention de la province Nord dans le cadre de la SPMSC : le suivi des engagements hors bilan souscrits par la province Nord dans cette société (avec notamment la question de la transparence des informations données à l'assemblée de la province) et la régularité de la participation de la province dans une usine située hors de son territoire et avec laquelle n'existe aucun lien économique entre elle et le tissu économique de la province Nord.

En troisième lieu, la province Nord déploie ses compétences rappelées ci-dessus (gestion du domaine minier, avis donné dans le cadre des exportations, intervention dans le capital des usines métallurgiques) en se fondant sur un socle stratégique qu'elle dénomme « doctrine nickel ». Cette doctrine irriguant les décisions prises par la collectivité, la chambre a fait porter son contrôle sur le contenu et les enjeux liés à cette doctrine (partie 1 du rapport). Par ailleurs, la province Nord participe à

---

[2] Article 20 de la loi organique : « Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie. (…) »

[3] L'article 53 de la loi organique prévoit que « I. - La Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics peuvent, dans le cadre de leurs compétences, créer des sociétés d'économie mixte qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser les opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de ces sociétés d'économie mixte inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

II. - La Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics peuvent participer au capital de sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général.

III. - Les provinces peuvent, dans le cadre de leurs compétences et dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, créer des sociétés d'économie mixte qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour la mise en œuvre d'opérations concourant au développement économique ».

l'élaboration d'une stratégie pays dans le cadre des travaux engagés par le comité des signataires de l'accord de Nouméa et au sein d'enceintes multiples définies par ce dernier. La chambre a également fait porter son contrôle sur les contributions de la province à l'élaboration d'une stratégie industrielle sur le nickel à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie (partie 2 du rapport).

En réponse à la structure du rapport de la chambre et aux éléments figurant dans l'introduction, le président de la province Nord critique le fait qu'alors qu'elle annonce ne pas faire porter son contrôle sur la façon dont cette collectivité s'acquitte des compétences qui lui sont attribuées par la loi, la chambre examine cependant la façon dont « la province Nord considère les attributions conférées par la loi et le code minier et ce, s'agissant des propositions de la province Nord dans le cadre des discussions sur l'élaboration d'une stratégie pays dans le secteur du nickel ». En soutien à ce qu'il perçoit comme une contradiction, le président de la province indique que l'usage commun du terme « province Nord » s'agissant de l'élaboration d'une stratégie pays dans le secteur du nickel, contredit la répartition des compétences entre les acteurs locaux telle que rappelée par la chambre. M. NEAOUTYINE précise qu'en effet l'article 40 de la loi organique n'a pas réservé au président de la province Nord ni à l'assemblée de cette collectivité « une quelconque compétence sur la définition d'une stratégie nickel à l'échelle du pays. Et d'autant que l'assemblée de la province Nord n'a jamais été ni saisie, ni sollicitée sur ce sujet, pas plus qu'elle ne m'a mandaté pour représenter la collectivité dans ces discussions ».

De cette position, M. NEAOUTYINE tire la conclusion que les propositions faites sur la définition d'une stratégie nickel à l'échelle du pays ne doivent pas être attribuées à la province Nord comme indiqué dans le rapport de la chambre mais sont les siennes « en tant qu'élu politique », « invité dans ces multiples enceintes[4] de discussions initiées en Comité des signataires de l'Accord de Nouméa, en (sa) qualité de président de l'exécutif provincial mais également en (sa) qualité de signataire de l'accord de Nouméa ».

De cette position, le président de la province Nord tire également la conclusion que sa position étant politique, la chambre a fait porter son contrôle sur des éléments politiques. Plus précisément, il indique que « ces propositions sont par ailleurs portées et défendues par le Groupe Union Nationale pour l'Indépendance, mon groupe politique constitué à l'assemblée de la province Nord, ainsi qu'au congrès de la Nouvelle-Calédonie, et représenté par deux de ses membres au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ».

A cette réponse selon laquelle la chambre ferait donc de la politique en portant ses observations sur les choix politiques de M. NEAOUTYINE et du groupe UNI, M. NEAOUTYINE ajoute une critique supplémentaire sur le fait que la chambre n'a pas fait porter son contrôle sur la Nouvelle-Calédonie alors que cette dernière n'a pas pris d'initiative en la matière depuis dix ans. Le président de la province Nord indique ainsi : « je prends donc note, hors partie 3 de ce rapport, que la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a privilégié ici son contrôle, ses appréciations et ses critiques sur les choix politiques qui sont les miennes et ceux du groupe Union nationale pour l'indépendance, UNI, exprimés au sein d'instances/enceintes politiques animées et pilotées par l'Etat, et ce sur un sujet relevant de la souveraineté de la Nouvelle-Calédonie et sans que cette dernière, n'ait pris une quelconque initiative dans ces réflexions depuis 10 ans, ni n'ait fait l'objet d'un contrôle sur ce sujet de la part de la Chambre. »

Cette réponse appelle de la part de la chambre plusieurs observations qui la conduisent à maintenir la rédaction et la structuration de son rapport.

[4] CSI, GTPS, comité des signataires

Sur le premier élément de la réponse de M. NEAOUTYINE selon lequel la chambre se contredirait en examinant la façon dont la province Nord considère les attributions conférées par la loi organique et le code minier « et ce, s'agissant des propositions de la province Nord dans le cadre des discussions sur l'élaboration d'une stratégie pays dans le secteur du nickel » tout en indiquant ne pas faire porter son contrôle sur la façon dont cette collectivité s'acquitte des compétences qui lui sont attribuées par la loi, la chambre relève une confusion dans la compréhension de ses observations.

Dans l'introduction à son rapport, la chambre a indiqué ne pas faire porter son contrôle sur la façon dont cette collectivité met en œuvre ses compétences attribuées par la réglementation (loi organique et code minier) cette thématique étant renvoyée à un contrôle ultérieur. Le détail des compétences attribuées par la réglementation à l'assemblée provinciale et son président figure dans le tableau n°1 du rapport de la chambre. Ce que la chambre a exclu de son présent contrôle est l'exercice durant la période sous contrôle des compétences attribuées à l'assemblée provinciale et au président de la province concernant :

- l'attribution, le renouvellement et l'extension des autorisations personnelles minières ;
- l'attribution, le renouvellement et la cession des permis de recherche ;
- la délivrance et le retrait des concessions minières ;
- les projets de classer ou de ne pas classer des surfaces en réserves techniques provinciales ;
- la participation du président de la province au comité du commerce extérieur minier ;
- l'exercice par le président de la province de la police des mines ;
- les autorisations de recherches et d'exploitation délivrées par le président de la province.

La chambre a précisé, dans son introduction, que si la façon dont la province exerce ces compétences est renvoyée à un contrôle ultérieur (autorisations personnelles minières, permis de recherche, concessions minières, réserves techniques provinciales, police des mines, etc.), en revanche le socle stratégique qui sous-tend l'exercice de ces compétences est lui examiné dans le présent contrôle. Il ressort des réponses apportées durant le contrôle que ce socle stratégique est la doctrine nickel ; ce point fait l'objet de la première partie du rapport de la chambre. M. NEAOUTYINE étant membre du comité des signataires et participant en tant que signataire de l'accord de Nouméa et en tant que président de la province Nord aux travaux du groupe de travail des présidents et des signataires (GTPS), la chambre a également fait porter son contrôle sur la contribution de celui-ci à l'élaboration d'une stratégie pays ; ce point fait l'objet de la partie 2 du rapport.

Il n'y a donc aucune contradiction à écarter du contrôle la façon dont la province met en œuvre ses compétences dans la gestion de son domaine minier (autorisation personnelle minière, permis de recherche, concessions minières, police des mines, autorisations de recherches et d'exploitation, etc.) et d'inscrire le contrôle sur la vision stratégique que son président déploie dans l'exercice de ces compétences d'une part (doctrine nickel) et ses propositions concernant l'élaboration d'une stratégie pays à l'échelle du pays d'autre part (partie 2).

Sur le second élément de la réponse de M. NEAOUTYINE, selon lequel l'usage du terme « province Nord » s'agissant de l'élaboration d'une stratégie pays dans le secteur du nickel contredit la répartition des compétences entre les acteurs locaux, la loi organique n'ayant pas réservé au président de la province Nord ni à l'assemblée de cette collectivité une quelconque compétence sur la définition d'une stratégie nickel à l'échelle du pays, la chambre relève là encore une confusion dans la compréhension du contrôle par la province Nord. La contribution du président de la province Nord aux réflexions visant à élaborer une stratégie pays ne s'inscrit pas dans le cadre des compétences attribuées

par la loi organique et le code minier aux provinces. Il s'agit ici de travaux menés sous l'égide du comité des signataires comme l'analyse la chambre dans la partie deux de son rapport. La nécessité de doter le territoire d'une stratégie dite de pays ne ressort pas de la loi organique ou du code minier mais d'une décision politique prise par les élus tel que le rappelle la chambre dans la partie 2 de son rapport.

Il s'est agi pour la chambre d'analyser la façon dont les compétences attribuées aux collectivités publiques (les provinces mais également le gouvernement et les acteurs privés à travers les participations capitalistiques des provinces au titre de leur compétence en matière de développement économique) par la loi organique et le code minier donnent lieu à des contributions de la part du président de la province Nord dans le cadre des multiples enceintes mises en œuvre sous l'égide du comité des signataires.

Il n'y a donc aucune contradiction à contrôler le concours du président de la province Nord dans l'élaboration d'une stratégie pays et le fait que cette réflexion ne découle pas directement des compétences attribuées par la loi aux provinces. Ce qui est à l'œuvre ici est la vision stratégique portée par le représentant exécutif de la province Nord dans ce qui devrait être le contenu d'une stratégie partagée par les collectivités publiques calédoniennes, dans le respect des compétences de chacune d'entre elle.

En troisième lieu, s'agissant du fait que la chambre fasse état des positions exprimées par M. NEAOUTYINE dans ses propositions concernant l'élaboration d'une stratégie pays comme relevant de la province Nord, M. NEAOUTYINE conteste que ses positions soient attribuées à la province Nord. Il considère que « l'assemblée de la Province Nord n'a jamais été ni saisie, ni été sollicitée sur ce sujet, pas plus qu'elle ne m'a mandaté pour représenter la collectivité dans ces discussions ». Selon lui, les propositions faites sur la définition d'une stratégie nickel à l'échelle du pays ne doivent pas être attribuées à la province Nord comme indiqué dans le rapport de la chambre mais sont les siennes « en tant qu'élu politique, « invité » dans ces multiples enceintes[5] de discussions initiées en Comité des signataires de l'Accord de Nouméa, en (sa) qualité de Président de l'exécutif provincial mais également en [sa] qualité de signataire de l'accord de Nouméa ».

La chambre ne partage pas cette vision qui, compte-tenu des pièces recueillies durant le contrôle, doit être nuancée au regard de plusieurs paramètres :

- le fait que l'élaboration d'une stratégie pays ne soit pas prévue par la loi organique ni par le code minier, ne prive pas les élus partenaires dans la réflexion collective de tout lien avec l'institution qu'ils président. La chambre rappelle au président de la province Nord que les travaux concernant l'élaboration d'une stratégie pays sont effectués dans deux enceintes principales : le comité des signataires d'une part et, sous l'égide de ce dernier, le groupe de travail des présidents et des signataires d'autre part. Si, pour des raisons historiques, M. NEAOUTYINE participe au comité des signataires en tant que signataire de l'accord de Nouméa, les présidents des deux autres provinces y siégent, eux, au titre de leur fonction à la tête de l'exécutif. Il convient de rappeler que c'est en tant que signataire mais également président de la province Nord que M. NEAOUTYINE participe aux travaux du groupe de travail des présidents et signataires (GTPS). C'est dans le cadre des contributions versées à cette enceinte par M. NEAOUTYINE que la chambre a fait porter ses observations concernant le concours de M. NEAOUTYINE à l'élaboration de la stratégie nickel à l'échelle du pays. Ces contributions ne peuvent être examinées comme n'impliquant pas la province Nord puisque M. NEAOUTYINE y siège également au titre de président de la province Nord. La consultation des invitations adressées à M. NEAOUTYINE pour se rendre aux réunions du GTPS et

[5] CSI, GTPS, comité des signataires

le compte-rendu qui en est fait par les services de l'Etat confirme que c'est bien au titre de sa double qualité de président de la province Nord et de signataire qu'il siège dans cette enceinte[6]. La chambre ne souscrit donc pas à la position exprimée par M. NEAOUTYINE que sa participation au sein de cette enceinte relèverait de sa position personnelle en tant qu'élu politique « invité » dans ces discussions ;

- d'ailleurs, M. NEAOUTYINE, lui-même, dans ses contributions écrites aux travaux relatifs à l'élaboration d'une stratégie pays, signe l'ensemble de ses contributions au titre de sa qualité de président de la province Nord :
  - c'est ainsi le cas de sa contribution au XIVème comité des signataires tenu le 6 février 2016 pour lequel, M. NEAOUTYINE a transmis un document avec des propositions dans le cadre « des travaux de réflexion sur la définition d'une stratégie nickel pour la Nouvelle-Calédonie (…) » ; ce document est signé par M. Paul NEAOUTYINE en tant que « signataire de l'Accord de Nouméa, Président de la province Nord, Membre du groupe UNI à l'Assemblée de la province Nord et au congrès de la Nouvelle-Calédonie » ; par cette signature M. NEAOUTYINE entendait donc bien s'exprimer dans le cadre de ses fonctions incluant celle de président de la province Nord ;
  - par courrier adressé au haut-commissaire en date du 31 mai 2016, M. NEAOUTYINE transmet ses observations concernant les propositions effectuées dans le cadre de la réflexion sur la stratégie pays sous l'égide du comité des signataires, ses observations ayant été sollicitées par courrier du haut-commissaire daté du 18 avril 2016 adressé à M. NEAOUTYINE en tant que « signataire de l'accord de Nouméa-Président de l'Assemblée de la province Nord » ; ce courrier de M. NEAOUTYINE est signé par lui en tant que « président de la province Nord » ;
  - c'est également le cas de sa contribution aux travaux du GTPS réuni le 26 décembre 2017 et du GTPS du 30 janvier 2018 pour lesquels M. NEAOUTYINE a adressé au haut-commissaire un courrier daté du 23 janvier 2018 dans le cadre des « réflexions sur l'élaboration d'une stratégie pays du nickel (…) » signé par lui en tant que « président de la province Nord » ;
  - cela a été le cas également pour la contribution de M. NEAOUTYINE aux travaux du GTPS du 30 janvier 2018 qui a été l'occasion pour lui de revenir sur les thématiques examinées dans le cadre d'un courrier adressé au haut-commissaire le 12 février 2018 dans lequel M. NEAOUTYINE fait part de ses observations sur les items « devant inspirer ces réflexions sur l'élaboration d'une stratégie-Pays » qu'il signe en tant que « président de la province Nord » ;
  - ce fut également le cas pour la contribution aux travaux du GTPS dans le prolongement de la réunion de celui-ci le 14 février 2018 qu'il signe en tant que « président de la province Nord » ;
  - de la même façon, M. NEAOUTYINE a adressé au haut-commissaire par courrier daté du 15 mars 2018, ses observations dans le prolongement de la réunion du GTPS réuni le 8 mars 2018 ; sa contribution a été signée en tant que « président de la province Nord » ;
  - par courrier daté du 25 mai 2018 adressé au haut-commissaire, M. NEAOUTYINE a fait part de ses observations et propositions dans le cadre de la réunion du GTPS du 21 juin 2018 ; cette contribution était signée par lui en tant que « président de la province Nord » ;
  - par courrier daté du 22 août 2018 adressé au Directeur de la DIMENC, M. NEAOUTYINE fait état de ses propositions qui seront examinées lors du GTPS le 23 août 2018 ; cette contribution était signée en tant que « président de la province Nord » ;

[6] Figurent en effet dans ces documents la mention de la participation de M. NEAOUTYINE au GTPS en tant que « Président de l'Assemblée de la province Nord et signataire de l'Accord de Nouméa ».

- cela est encore le cas pour la contribution de M. NEAOUTYINE aux travaux du GTPS du 3 octobre 2018 pour lequel il adresse un courrier au haut-commissaire daté du 2 octobre 2018 signé par lui en tant que « président de l'assemblée de la province Nord » ;

- enfin, la chambre relève que M. NEAOUTYINE, en réponse aux questions de la chambre durant l'instruction, a intégré dans ses réponses sur la stratégie pays, le fait qu'elles étaient celles de la province Nord. En effet, en réponse à la question n° 76 du questionnaire adressé par la chambre à M. NEAOUTYINE relative à la définition d'une stratégie pays en matière minière, sous l'égide du comité des signataires[7], celui-ci vise expressément la province dans sa réponse. Il indique en effet que « la province réclame la discussion de cette stratégie depuis des années ».

Il apparaît donc, au regard des résultats du contrôle, que la participation de M. NEAOUTYINE à l'élaboration de la stratégie pays sur le nickel ne relève pas d'une prise de position personnelle de ce dernier et engage sa collectivité dont il préside l'exécutif. La réponse aux observations provisoires est en contradiction directe avec les résultats du contrôle et notamment l'analyse des pièces transmises par la collectivité durant l'instruction ainsi qu'en réponse aux interrogations de la chambre.

En quatrième lieu, M. NEAOUTYINE indique que ses propositions sur la stratégie pays « sont par ailleurs portées et défendues par le Groupe Union Nationale pour l'Indépendance, mon groupe politique constitué à l'assemblée de la province Nord, ainsi qu'au congrès de la Nouvelle-Calédonie, et représenté par deux de ses membres au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ». La chambre observe que cet argument n'emporte aucune conséquence sur le fait que les contributions de M. NEAOUTYINE aux réflexions sur la stratégie pays, formalisées par ses courriers versés au GTPS, ont été produites par celui-ci en tant que président de la province Nord.

Enfin en cinquième lieu, concernant l'indication par M. NEAOUTYINE que la chambre a fait porter son contrôle sur les choix politiques de celui-ci et sur « un sujet relevant de la souveraineté de la Nouvelle-Calédonie », la chambre relève que son contrôle a porté sur les interventions de la province Nord, représentée par son président et ordonnateur, dans le secteur du nickel. Le contrôle de la chambre n'est pas de nature politique ; tant le fond que la procédure du contrôle conduit par la chambre sont encadrés par des règles de nature législatives et réglementaires. La chambre rappelle que son contrôle s'inscrit dans le cadre des dispositions du code des juridictions financières (CJF) et dans le respect des normes professionnelles prévues par l'article L. 262-26 du même code.

Le contrôle de la province Nord relève des dispositions des articles LO. 262-5 et L. 262-6 du code des juridictions financières.

Ce contrôle est un examen de la gestion. L'examen de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. Les normes professionnelles précisent que le contrôle d'une entité ou d'une activité consiste à examiner de manière indépendante, objective et documentée : la régularité de leur gestion, c'est-à-dire la conformité de celle-ci aux règles de droit et, notamment, l'absence d'atteinte à la probité et

[7] Question n° 76 : « Depuis le VIIème comité des signataires de l'accord de Nouméa, il est question de définir et adopter une stratégie de la Nouvelle-Calédonie en matière minière et notamment un schéma industriel pour le secteur. Une stratégie et/ou un schéma industriel sur le nickel à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie ont-ils finalement été adoptés ? ». Réponse de M. NEAOUTYINE : « Non. La province réclame la discussion de cette stratégie depuis des années. La crise de 2015-2016 ainsi que les situations difficiles de SLN et VALE ont servi de diversion pour ne pas l'aborder. Les différentes initiatives de l'Etat n'ont pas abouti jusqu'à présent, faute de consensus ou d'objectifs liés à la stratégie de long terme. »

la performance de leur gestion, c'est-à-dire la conformité de celle-ci aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

L'instruction consiste à collecter des données et à les analyser afin d'obtenir les éléments probants destinés à fonder les constatations du rapporteur et les observations et recommandations qu'il en tire. Elle est conduite par lui en toute indépendance, impartialité et neutralité.

Les constatations du contrôle résultent de la confrontation objective entre, d'une part, les éléments probants sur la situation actuelle et les résultats obtenus et, d'autre part, les règles applicables, les objectifs fixés et les résultats escomptés.

Les observations de la chambre territoriale des comptes sont délibérées et adoptées collégialement selon une procédure contradictoire qui a pour objet de permettre aux dirigeants des entités et aux responsables des activités contrôlées ou aux tiers mis en cause de faire connaître leurs remarques avant que les observations et recommandations ne soient définitivement adoptées. Elle fait l'objet d'échanges écrits et éventuellement d'auditions.

Les documents d'instruction et les communications provisoires de la chambre territoriale des comptes sont couverts par le secret professionnel.

1. LA STRATEGIE NICKEL DE LA PROVINCE NORD : LA QUESTION DE LA MAITRISE DE LA GOUVERNANCE DE LA RESSOURCE

1.1. Une stratégie sur le nickel vague

1.1.1. Une doctrine qui laisse ouverts tous les questionnements

Les interventions de la province Nord dans le secteur du nickel s'appuient sur la doctrine nickel revendiquée par son président comme le socle stratégique de la collectivité.

Interrogée sur le contenu de la doctrine nickel, la province Nord a indiqué à la chambre[8] que « la stratégie relève de la compétence du président de la province qui a, en son nom, la responsabilité d'une bonne partie des dispositions du code minier, les groupes indépendantistes l'ont validée en congrès FLNKS en février 2015 à KAALA-GOMEN ». La province a précisé que la stratégie ainsi validée, est partagée par la province des Iles et repose sur trois axes principaux : « la maîtrise de la ressource, l'arrêt des exportations de minerai brut (sauf pour les entreprises calédoniennes offshore) et la volonté de parvenir à obtenir que la STCPI devienne majoritaire à 51 % dans la SLN ».

La chambre constate que si le troisième axe est clair dans ses objectifs (l'obtention de la majorité au capital de la SLN), en revanche, la formulation des deux premiers ne permet pas d'appréhender de façon concrète le périmètre exact des objectifs ainsi formulés.

La maîtrise de la ressource est un objectif formulé de façon générale, sans indication des moyens à activer (la gestion des titres miniers ? le volume et la destination des exportations également ? l'intervention systématique au capital des usines métallurgiques ?) ni des objectifs sous-tendus : s'agit-il de mettre entre les mains des provinces la maîtrise complète des outils de gouvernance du secteur (attribution des titres miniers, fiscalité, intervention au capital des usines) ou entre celles de la Nouvelle-Calédonie ? ou s'agit-il de rebâtir complètement le schéma des compétences dans les outils (revoir les modalités d'attribution des titres miniers ainsi que des autorisations d'exportation et le régime de la fiscalité) et les collectivités en charge de ces outils (à confier aux provinces ? à la Nouvelle-Calédonie ? à répartir différemment ?).

De même, la formulation de l'autre axe concernant « l'arrêt des exportations sauf pour les entreprises calédoniennes offshore » donne lieu à interrogation sur le périmètre de l'arrêt : les minerais bruts de faibles teneurs non valorisables par les usines installées en Nouvelle-Calédonie et par les usines offshore doivent-ils faire l'objet d'un arrêt des exportations ? s'agit-il pour ces minerais de les laisser en verse (pour le minerai fatal) ou de ne pas les extraire (pour le minerai non fatal) jusqu'au développement d'outils technologiques permettant leur valorisation sur le territoire ? ou jusqu'au développement d'usines offshore en capacité de les traiter à l'étranger ?

Le troisième axe relatif à la participation majoritaire au capital de la SLN est explicite dans la formulation de l'objectif final, en revanche, il laisse dans le silence deux questions : les moyens juridiques et financiers d'y parvenir, la STCPI n'ayant pas la disponibilité financière pour porter sa participation à ce

[8] Réponse à la question n° 77 du questionnaire

niveau ; et surtout, la question des conséquences qu'une telle participation aurait dans le pilotage d'une société (SLN) qui pourrait avoir besoin du concours financier de son actionnaire majoritaire en cas de retournement du marché, comme c'est le cas actuellement et qui a conduit ERAMET à intervenir pour des montants conséquents aux côtés de sa filiale. Les collectivités calédoniennes ont-elles les moyens d'assurer le rôle revendiqué par la province Nord dans le capital d'une société qui est par ailleurs le premier employeur de l'île ? En cas d'impossibilité financière à pouvoir venir en soutien financier de la SLN, que deviendraient alors ces emplois ?

1.1.2. Une doctrine non formalisée portée par l'exécutif de la province

La doctrine ainsi exposée par la province Nord étant d'une formulation vague qui ne relève pas de la détermination d'un programme stratégique, la chambre a demandé à la collectivité la transmission du ou des documents formalisant la doctrine nickel afin d'obtenir des précisions sur les objectifs et les moyens formulés à son appui.

A la question de la formalisation de cette doctrine, la province a répondu[9] que « non ! l'assemblée de la province Nord n'a pas formalisé de documents spécifiques à la doctrine nickel. Seules les finalités attendues de l'activité nickel sont déclinées, au plan du développement économique et de l'environnement, dans les politiques publiques de la province Nord (2000-2007) ». La province Nord a précisé que son intervention dans le nickel pourrait se résumer en trois axes :

- « La gestion du domaine minier (cf. loi organique et loi minière, chacun pour ce qui le concerne entre l'assemblée de la province et le président de la province) ;
- La gouvernance des outils de développement (SAEML provinciales) et la cohérence de leurs actions sur les politiques de développement du territoire provincial, et à travers notamment la SAEML SOFINOR pour la gouvernance des participations (les administrateurs et l'assemblée de la province chacun pour ce qui le concerne) ;
- La définition d'une stratégie nickel pour le pays (dans les instances plus politiques au sein desquelles le président de la province est invité : GTPS, GTPE, comité des signataires, etc.) ».

Cette réponse centrée sur les objectifs généraux de la province (gérer le domaine minier, participer aux outils de développement à travers les SEM, définir une stratégie nickel pour le pays) ne permettant pas d'en savoir davantage sur le contenu de la doctrine nickel, la chambre a réitéré sa demande que lui soient communiqués les documents supports de la doctrine nickel sur lesquels s'appuie la province Nord c'est-à-dire le document de validation de la stratégie nickel adopté par le congrès du FLNKS de février 2015 à KAALA-GOMEN.

En réponse, le président de la province a répondu[10] que « ce sont des orientations politiques d'un congrès du front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) regroupant des organisations politiques et auquel nous sommes membres au titre du Parti de libération kanak (PALIKA). L'engagement et les actions questionnées sont conduits sous l'égide de l'union nationale pour l'indépendance (UNI), notre investiture dans cette collectivité provinciale depuis 1999. Aussi, je me bornerai à vous communiquer les documents produits par l'UNI et qui engagent nos orientations de politiques publiques ».

[9] Réponse par courriel daté du 9 juillet 2019
[10] Réponse par courriel daté du 10 juillet 2019

A l'appui de cette réponse, la province n'a pas transmis le document demandé mais un « extrait du document de l'UNI déposé au XIVème comité des signataires du 6 février 2016 ». Ce document de trois pages, signé par M. Paul NEOUTYINE en qualité de « signataire de l'Accord de Nouméa, Président de la province Nord, Membre du groupe UNI à l'assemblée de la province Nord et au congrès de la Nouvelle-Calédonie » porte sur les quatre points dont la discussion a été décidée par le comité des signataires du 3 octobre 2014 pour structurer les travaux autour de l'élaboration d'une stratégie pays (cf. infra) : le premier point est relatif à la gestion et la valorisation des ressources minières ; le deuxième point traite de l'exportation de minerai brut ; le troisième point est relatif à la structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques. Le dernier point est relatif à la contribution du nickel à la richesse présente et future du pays.

Ce document ayant été élaboré dans le cadre de la contribution de la province Nord aux travaux du comité des signataires de février 2016, son contenu sera traité dans le cadre de la partie 2 du rapport.

Outre l'absence de formalisation de la doctrine nickel dont la province Nord revendique qu'elle repose sur un socle politique défini par le FLNKS en 2015 à KAALA-GOMEN, la chambre constate l'absence de sollicitation de l'assemblée de la province Nord dans la détermination de la stratégie nickel de la province Nord.

Les documents transmis par la province Nord à l'appui de ses positions stratégiques sont définis et portés par l'exécutif. Interrogé sur la sollicitation de l'assemblée plénière de la province Nord pour la validation de la stratégie nickel, le président de la province a apporté la réponse suivante[11] : « Non ! le groupe UNI auquel j'appartiens estime qu'il serait vain de vouloir décliner, à l'assemblée de la province Nord, une stratégie spécifique nickel alors que les fondamentaux relèvent des compétences du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie… c'est en ce sens que le groupe UNI participe régulièrement aux discussions sur l'élaboration d'une stratégie nickel pour le pays et il a par contre produit et remis un document nickel au XIVème comité des signataires du 6 février 2016 ».

Contrairement à ce qu'indique le président de la province Nord au sujet des fondamentaux stratégiques qui relèveraient de la compétence du gouvernement et du congrès, les provinces exercent des compétences importantes dans le secteur du nickel notamment par la délivrance des titres miniers. A ce titre, les compétences exercées par la province Nord dans le domaine du nickel relevant pour une très large part de l'assemblée provinciale qui attribue, renouvelle et retire les titres miniers, la chambre considère dès lors que cette dernière est légitime à participer à la validation de la stratégie nickel défendue par son président. Le président de la province ayant indiqué à la chambre que « la stratégie nickel relève de la compétence du président de la province qui a en son nom la responsabilité d'une bonne partie des dispositions du code minier », la chambre rappelle que les compétences de l'assemblée provinciale sont importantes tant dans leur nombre que dans les enjeux auxquels elles renvoient (l'attribution de titres miniers notamment) et qu'il est donc inexact que le président de la province exerce en son nom la responsabilité d'une bonne partie des dispositions du code minier, ce qui justifierait la mise à l'écart de l'assemblée alors que cette dernière est investie du pouvoir de gérer le domaine minier de son ressort (attribution, renouvellement et retrait des titres miniers).

En conséquence, pour ces deux raisons (la participation du président de la province aux travaux sur l'élaboration d'une stratégie nickel sous l'égide du comité des signataires, en tant que représentant de la province d'une part et compte-tenu des compétences importantes de l'assemblée provinciale d'autre

[11] Réponse par courriel en date du 9 juillet 2019

part), il est rappelé l'importance pour l'exécutif de la province Nord d'associer l'assemblée provinciale à ses réflexions et propositions en matière de stratégie nickel.

Tableau n° 1 : Répartition des compétences de l'assemblée et du président de la province dans le secteur du nickel

Compétences de l'assemblée provinciale dans le secteur du nickel	Compétences du président de l'assemblée provinciale dans le secteur du nickel
Autorisation personnelle minière : L'autorisation personnelle minière donne à son titulaire le droit de prospection et la capacité de demander des permis de recherches. L'attribution, le renouvellement et l'extension d'une autorisation personnelle minière sont prononcés par délibération de l'assemblée de la province (article Lp. 121-7 code minier). Le retrait ou la restriction d'une autorisation personnelle minière est prononcé par délibération de l'assemblée de la province (article Lp. 121-10 code minier).	Participation au comité du commerce extérieur minier : L'autorisation d'exporter du minerai de nickel est délivrée par le gouvernement après avis du comité du commerce extérieur minier (article R. 132-7 code minier). Les trois présidents des assemblées de province sont membres du comité du commerce extérieur minier (article R. 132-21).
Permis de recherche : Le permis de recherche confère à son titulaire un droit exclusif de prospection et de recherches. Le permis de recherche est attribué, après une mise en concurrence, par délibération de l'assemblée de la province (article Lp. 122-4 code minier). Le permis de recherche peut être renouvelé, par délibération de la province compétente (article Lp. 122-6 code minier). La cession d'un permis de recherche minier est autorisée par une délibération de l'assemblée de la province (article Lp. 122-8 code minier). Le retrait d'un permis de recherche est prononcé par une délibération de l'assemblée de la province (article Lp. 122-10).	Police des mines : Le président de l'assemblée de la province exerce la police des mines (article Lp. 142-3 code minier).
Réserves techniques provinciales : Lorsqu'elle envisage de déclasser tout ou partie d'une surface placée en réserve technique, l'assemblée de la province peut procéder à un appel à candidature ; au vu des résultats de cet appel à candidature, elle peut soit maintenir le classement, soit délivrer un permis de recherches (article Lp. 121-5 code minier).	Autorisations de recherches et d'exploitation : L'ouverture des travaux de recherches et d'exploitation est subordonnée à une autorisation du président de l'assemblée de la province (article Lp. 142-10 code minier).
Concession minière : La concession minière confère à son titulaire un droit immobilier et le droit exclusif de prospection, de recherches et d'exploitation. La concession minière est délivrée par une délibération de l'assemblée de la province, après une procédure de publicité et d'enquête (article Lp. 131-5 code minier). Le retrait d'une concession minière est prononcé par une délibération de l'assemblée de province (article Lp. 131-13 code minier).	
Comité consultatif des mines et conseil des mines : Le comité consultatif des mines, composé de représentants de l'Etat, du gouvernement, du congrès, du sénat coutumier, des provinces, des communes, des organisations professionnelles et syndicales et des associations de protection de l'environnement, est consulté par l'assemblée de province sur les projets de délibération, lorsqu'ils sont notamment relatifs au nickel (article 41 de la loi organique). Le conseil des mines, présidé par le haut-commissaire, comprend le président du gouvernement, les présidents des assemblées de province ou leur représentant et le haut-commissaire. Le conseil des mines est consulté par les assemblées de province sur leurs projets de délibération sur le nickel. Les projets de délibération des assemblées de province soumis au conseil des mines sont assortis de l'avis du comité consultatif des mines, lorsque sa consultation est également requise (article 42 de la loi organique).	

Source : CTC Nouvelle-Calédonie

1.1.3. La réponse de la province Nord

En réponse aux observations de la chambre, le président de la province indique s'interroger sur la construction de cette partie 1 du rapport ainsi que sur son titre. Ce titre 1 et son intitulé l'interrogent « sur la finalité de ce contrôle dont la chambre elle-même avait pourtant précisé l'angle d'examen[12] ». La chambre précise que la partie 1 de son rapport ne traite pas de la contribution de la province Nord à la stratégie pays, mais du socle stratégique des interventions de cette collectivité, représentée par son président, dans le secteur du nickel. En cours de contrôle, le président de la province Nord a répondu à la chambre que la province Nord avait une stratégie nickel qu'il a définie selon les termes retracés par la chambre dans son rapport. Cette stratégie nickel telle que présentée par la collectivité concerne ses interventions dans le secteur et non pas les contributions du président de la province aux travaux sur la stratégie pays. Ainsi, durant l'instruction, le président de la province[13] a indiqué que « la stratégie nickel de la province Nord vise à capter le maximum de valeur ajoutée créée par la transformation du minerai de nickel….ce qui se concrétise par la prise de participation majoritaire dans des usines qui elles seules valoriseront le minerai calédonien ».

Par ailleurs, le président indique, à propos des contributions aux réflexions sur la stratégie pays sur le nickel que « subitement ces contributions sont commuées ici en stratégie de la province Nord pour agréger pêle-mêle sous la houlette de la doctrine nickel des questionnements qui touchent tant à mes contributions à la stratégie pays qu'à la façon dont la province Nord et moi-même nous acquittons des attributions conférées par la loi minière ». Il précise également avoir proposé la démarche d'une doctrine nickel « parce que depuis 2010, nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord sur une stratégie pays, notamment parce que chacun vient dans ces « enceintes » défendre des stratégies de sociétés minières et de groupes métallurgiques, alors qu'il y a autant de stratégies qu'il y a de sociétés minières et de groupes métallurgiques en Nouvelle-Calédonie ».

La chambre n'agrège pas « pêle-mêle » la doctrine nickel et les contributions du président de la province Nord à la stratégie pays. Au contraire, la partie 1 du rapport est dédiée aux ressorts stratégiques qui sous-tendent les interventions de la province Nord dans le secteur du nickel c'est-à-dire la doctrine nickel, conformément aux réponses de la collectivité durant le contrôle et aux pièces recueillies durant l'instruction. La chambre consacre d'ailleurs des développements détaillés à l'appréhension de la doctrine nickel à travers les décisions prises par la province Nord dans les compétences qui sont les siennes en vertu de la loi et du code minier (en matière d'autorisation d'exporter le minerai de nickel conformément aux compétences du président s'agissant de sa participation au comité consultatif sur les exportations et dans ses décisions d'engager un contentieux devant le juge administratif concernant des décisions du président du gouvernement dans cette matière ; en matière de développement économique à travers la participation au capital de la SOFINOR et de ses filiales). Il ne s'agit pas dans cette partie 1 du rapport de traiter des travaux de réflexion visant à élaborer une stratégie sur le nickel à l'échelle du pays qui font l'objet d'observations détaillées dans la partie 2 consacrée à cette thématique. »

En réponse aux observations sur le caractère vague de la stratégie nickel de la province Nord, la doctrine nickel laissant ouverte un certain nombre de questions, le président de la province Nord indique

[12] « En revanche, la façon dont la province Nord considère les attributions conférées par la loi organique et le code minier est examinée dans le présent contrôle dans le cadre des propositions de cette collectivité pour l'élaboration d'une stratégie pays dans le secteur du nickel ».

[13] Réponse à la question n° 77 du questionnaire

que « la chambre ne peut pas décemment (lui) réclamer des réactions à (ses) propres propositions… de février 2016. Encore moins réclamer à la province de ne pas avoir formalisé cette doctrine ».

La chambre rappelle à nouveau au président de la province que ses observations concernent la stratégie nickel de la province Nord et non ses propositions concernant une stratégie pays. La chambre précise que durant le contrôle, le président de la province a indiqué à la chambre que la province Nord avait une stratégie nickel et en a dressé des axes dont la formulation laisse ouverts tous les questionnements. La réponse au rapport d'observations provisoires laisse entière la question, le président de la collectivité n'apportant pas de précisions supplémentaires par rapport aux résultats du contrôle.

Le président de la province a indiqué prendre acte des questionnements de la chambre et précise qu'il n'y donnerait pas suite, se « réservant pour la poursuite (des) travaux d'élaboration de la stratégie Pays ».

La chambre prend acte de cette réponse et attire l'attention du président sur le fait que sa réponse est hors sujet par rapport aux observations de la chambre sur le caractère insuffisamment précis de la doctrine nickel telle qu'exposée par la collectivité durant l'instruction. De surcroît, la chambre rappelle que conformément aux règles du code des juridictions financières, les responsables de l'entité contrôlée doivent coopérer de bonne foi durant le contrôle et ne pas priver la contradiction de son sens en renvoyant à d'autres enceintes la réponse aux observations résultats du contrôle.

1.2. Les précisions apportées par l'exécutif provincial sur les objectifs et modalités de la doctrine nickel

En l'absence de document formalisant le contenu de la doctrine nickel, la chambre a demandé à la province Nord d'en préciser le contenu dans ses objectifs et ses modalités. Le président de la province Nord a indiqué[14] que « la stratégie nickel vise à capter le maximum de valeur ajoutée créée par la transformation du minerai de nickel en nickel métal valorisé en aval dans les chaînes d'approvisionnement de filières industrielles, dont l'acier inoxydable. Ce qui se concrétise par la prise de participation majoritaire dans des usines qui elles seules valoriseront le minerai calédonien. Compte-tenu des moyens financiers limités de la Nouvelle-Calédonie, la stratégie entrevoit l'association avec des partenaires industriels à l'expertise reconnue et qui amènent les fonds, la Nouvelle-Calédonie amenant le gisement et donc la ressource. Compte-tenu de certains facteurs grevant les coûts de production, mais aussi des impacts environnementaux de projets métallurgiques, elle prévoit la possibilité de construire ces usines à l'étranger ». Le président de la province ajoute que « cette stratégie prévoit également la prise de la majorité au capital de la SLN afin de protéger/maîtriser sa ressource et sa gouvernance au bénéfice de la collectivité publique, c'est-à-dire la Nouvelle-Calédonie. ».

Ainsi formulé, le contenu de la doctrine nickel que la province Nord avait présenté en trois axes (maîtrise de la ressource, exportations, capital de la SLN) ne décline pas la présentation première des objectifs de la doctrine, ni l'axe relatif aux exportations.

[14] Réponse à la question n° 77 du questionnaire

- L'axe : maîtrise de la ressource

Dans cette réponse, la province Nord présente l'objectif de la captation du maximum de valeur ajoutée liée à la transformation du nickel par la prise de participation majoritaire dans les usines métallurgiques on shore (en Nouvelle-Calédonie) et offshore (à l'étranger) aux côtés d'un partenaire industriel qui apporte les fonds financiers, la Nouvelle-Calédonie apportant le minerai. Cette réponse signifie-t-elle que la participation publique dans les usines métallurgiques épuiserait la question de la maîtrise de la ressource ? La chambre ayant consulté les contributions de la province Nord dans l'élaboration de la stratégie nickel à l'échelle du territoire (cf. infra), il apparait que ce n'est pas le cas, la province Nord ayant alimenté cet objectif de maîtrise de la ressource de propositions concernant la gestion du domaine minier par les collectivités publiques.

En réponse à cette interrogation, la province Nord indique que : « non, la seule orientation d'une nécessaire implication majoritaire des intérêts publics (actionnariat des projets industriels et métallurgiques) dans les projets métallurgiques n'est pas suffisante. Il convient d'abord en amont de s'assurer de la maîtrise[15] de la ressource afin de pouvoir négocier les participations majoritaires auprès des candidats industriels désirant « transformer » la ressource calédonienne ». La chambre relève que cette réponse ne permet pas de répondre précisément à la question du périmètre de l'axe « maîtrise de la ressource » de la doctrine nickel. Maîtriser la ressource afin de pouvoir négocier les participations majoritaires signifie-t-il que la ressource doit être possédée par des sociétés elles-mêmes sous la maîtrise des actionnaires publics calédoniens ? De plus, la question de l'articulation entre la maîtrise de la ressource et la gestion du domaine minier n'est pas toujours précisée.

La chambre constate donc que les réponses apportées par la province Nord concernant ce premier axe de la doctrine nickel restent incomplètes dans le périmètre de l'objectif poursuivi et des moyens à mettre en œuvre au service de la maîtrise de la ressource nickel.

- L'axe : l'arrêt des exportations de minerai brut (sauf pour les entreprises calédoniennes offshore)

Les réponses durant le contrôle n'ayant pas été précises concernant l'axe relatif à l'arrêt des exportations de minerai brut, le président de la province Nord, suite à la transmission du rapport provisoire, a indiqué que « l'arrêt des exportations hors usines Pays est un objectif et (il a) formulé par ailleurs une réorientation progressive des exportations actuelles (Japon, Chine) vers des usines off-shore détenues majoritairement par des intérêts calédoniens ».

Compte-tenu du caractère imprécis et vague dans la formulation de la doctrine nickel dont se revendique la province Nord, il est nécessaire pour la collectivité de définir plus précisément les objectifs qu'elle poursuit et les modalités d'y parvenir tout en associant l'assemblée provinciale à la réflexion et la validation de la doctrine nickel.

Recommandation n° 1 : la chambre recommande à la province Nord de préciser ses objectifs et modalités et de formaliser sa stratégie nickel dans le cadre d'une délibération présentée au vote de l'assemblée provinciale.

[15] « La maîtrise de la gouvernance des ressources minières ».

S'agissant de la recommandation n° 1 formulée par la chambre, le président de la province Nord indique ne pas trouver opportun de délibérer sur des leviers qui relèvent des compétences de la Nouvelle-Calédonie et renvoie à sa réponse apportée au rapport concernant la SOFINOR. Dans cette réponse, le président de la province Nord indique notamment qu'étant donné l'absence de propositions de certains partenaires et également qu'en raison « de la difficulté à amorcer des débats sur une vision commune parce que chacun vient défendre les intérêts particuliers des opérationnels traditionnels alors qu'il y a autant de stratégies qu'il y a d'opérateurs en Nouvelle-Calédonie », il a « donc proposé de partager les grandes lignes de gouvernance dans une doctrine nickel qui gouvernerait l'exploitation et la valorisation de la ressource nickel calédonienne et au profit de la Nouvelle-Calédonie ». Il indique également que « les travaux sur une stratégie nickel ou une doctrine nickel pour la Nouvelle-Calédonie n'ont pas abouti à ce jour mais ils ont été néanmoins portés et animés par le comité des signataires d'octobre 2014 autour de quatre thématiques (gestion et valorisation des ressources minières, politique d'exportation du minerai brut, structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques, contribution du nickel à la richesse future du pays) ».

Il ajoute, s'agissant de la question de la formation de la doctrine nickel, que « , oui la province Nord n'a pas jugé utile de décliner à l'assemblée de province des orientations qui relèvent des compétences du congrès et du gouvernement et de la Nouvelle-Calédonie et qui plus est, font l'objet de travaux au plan politique (rappel supra) et de la Nouvelle-Calédonie pour que des orientations claires soient traduites dans le schéma de mise en valeur des richesses minières et a fortiori leurs traductions dans le code minier. Quant à la formalisation de la doctrine nickel, mes collaborateurs vous ont transmis nos positionnements sur ces 4 thématiques dans la contribution de l'UNI au XIVème Comité des signataires des 4, 5 et 6 février 2016 (…). Oui, la doctrine nickel que nous portons pour le compte de la province Nord est essentiellement de nature politique parce que la structuration et les dimensions du débat sur l'élaboration de la stratégie pays sont ainsi…de nature politique et institutionnelle. Quant à ses modalités et à ses attendus exacts, je vous renvoie à la lecture du document UNI du XIVème comité des signataires. Oui, durant ces dix ans et eu égard à cette stratégie-pays toujours en discussion, chaque partie a exprimé et exercé sa stratégie dans sa gouvernance de ses participations publiques. Ainsi le document UNI supra a formalisé les attentes de la collectivité provinciale autour de ces quatre thématiques : gestion et valorisation des ressources minières, politique d'exportation du minerai brut, structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques, contribution du nickel à la richesse future du pays. »

Cette réponse appelle de la part de la chambre les précisions suivantes. Il est rappelé au président de la province Nord que la recommandation n°1 concerne non pas les compétences de la Nouvelle-Calédonie mais les ressorts stratégiques qui soutiennent l'exercice par l'assemblée de la province Nord et par son président des compétences attribuées par la loi organique et le code minier dans le secteur du nickel. Le contrôle a révélé que le président de la province Nord a revendiqué que sa collectivité a une stratégie nickel[16] et que les décisions prises par ce dernier au cours de la période sous

[16] Réponse à la question n° 77 du questionnaire : « la stratégie nickel de la province Nord vise à capter le maximum de valeur ajoutée créée par la transformation du minerai de nickel, ressource non renouvelable, en nickel métal valorisé en aval dans les chaînes d'approvisionnement de filières industrielles, dont l'acier inoxydable. Ce qui se concrétise par la prise de participation majoritaire dans des usines qui elles seules valoriseront le minerai calédonien. Compte-tenu des moyens financiers limités de la Nouvelle-Calédonie, la stratégie entrevoit l'association avec des partenaires industriels à l'expertise reconnue et qui amènent les fonds, la Nouvelle Calédonie amenant le gisement et donc la ressource. Compte-tenu de certains facteurs grevant les coûts de production, mais aussi des impacts environnementaux de projets métallurgiques, elle prévoit la possibilité de construire ces usines à l'étranger. Cette stratégie prévoit également la prise de la majorité au capital de la SLN afin de protéger/maîtriser sa ressource et sa gouvernance au bénéfice de la collectivité publique, c'est-à-dire la Nouvelle-

contrôle[17] sont motivées par une stratégie nickel comme le détaille la chambre en partie 1.3 du rapport intitulée « L'appréhension de la doctrine nickel à travers les décisions prises par la province Nord ». Il ne peut être prétendu en réponse aux observations de la chambre que la seule stratégie nickel de la province Nord concerne ses contributions aux travaux pour l'élaboration d'une stratégie pays et que la recommandation de la chambre n'est donc pas utile puisqu'elle consisterait, selon la province Nord, à décliner au niveau de l'assemblée provinciale une compétence qui est celle de la Nouvelle-Calédonie. Les observations concernant cette partie du rapport (partie 1) visent le cadrage stratégique des interventions de la province Nord dans le secteur du nickel.

Le contrôle ayant révélé que les compétences de la province Nord sont mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie nickel dont les axes et leur contenu sont insuffisamment définis, la chambre maintient sa recommandation. Il n'est pas de bonne gestion que le président de la province Nord se fonde sur une stratégie nickel dont le contenu est insuffisamment développé pour prendre des décisions qui relèvent de sa compétence ou pour proposer des délibérations à l'assemblée plénière sans transparence sur le contenu même de cette stratégie nickel.

La chambre attire l'attention du président de la province Nord sur la nécessité de faire preuve de transparence sur le fond en définissant le contenu de la stratégie nickel qui sert de support à ses prises de décision. La chambre attire également l'attention du président de la province Nord sur la nécessité d'ajouter à cette transparence sur le fond, la transparence vis-à-vis de l'assemblée provinciale en proposant à celle-ci une délibération sur ce sujet.

Par ailleurs, le président de la province Nord indique que « l'assemblée de province ne peut délibérer que sur des compétences lui étant attribuées par la loi organique statutaire du 19 mars 1999 ». Considérant que le contenu de la doctrine nickel dépasse le cadre des compétences attribuées à l'assemblée de province, « il faut constater que, contrairement à ce que soutient la chambre, ces compétences ne sauraient fonder juridiquement l'adoption d'une délibération par l'assemblée de province pour « formaliser » cette doctrine ». Le président de la province Nord indique ensuite que « les compétences de l'assemblée se limitent aux pouvoirs suivants : l'attribution, le renouvellement et l'extension des autorisations personnelles minières ; l'attribution et le retrait des permis de recherche ; la gestion des réserves techniques provinciales, l'octroi et le retrait des concessions minières ». Il en conclut que « la recommandation n°1 de la CTC apparaît juridiquement risqué ».

La chambre précise que la stratégie dont elle recommande au président de la province d'en préciser le contenu et d'en proposer la validation auprès de l'assemblée plénière concerne les éléments qui viennent en support stratégique à l'exercice des compétences de la province Nord c'est-à-dire du président et de l'assemblée plénière. La chambre relève que contrairement à ce qu'indique le président de la province Nord, la doctrine nickel, dans son contenu, motive l'exercice par la collectivité des compétences attribuées par la loi organique et le code minier. Ce point est développé dans la partie 1.3

Calédonie. La stratégie nickel relève de la compétence du président de la province qui a en son nom la responsabilité d'une bonne partie des dispositions du code minier, les groupes indépendantistes l'ont validée en congrès FLNKS en février 2015 à KAALA-GOMEN. A noter que les délibérations relatives au nickel sont toujours adoptées par les élus de la province, souvent à l'unanimité. Enfin, cette stratégie est partagée avec la province des Iles quand la province Sud, qui ne dispose pas de stratégie, valide les exportations de minerai brut dans des usines à intérêts étrangers à la Nouvelle Calédonie ».

[17] La participation majoritaire au capital d'usines on shore et offshore à travers la participation ultra majoritaire de la province Nord au capital de la SOFINOR ; les prises de position du président de la province Nord au comité consultatif sur les exportations, les recours juridiques engagés par la province Nord contre les arrêtés du gouvernement ; les prises de position de la province Nord concernant la SLN.

du rapport de la chambre intitulé « L'appréhension de la doctrine nickel à travers les décisions prises par la province Nord ».

La chambre relève également que le président de la province oublie de mentionner une des compétences de la province sur la base de laquelle celle-ci intervient dans le secteur du nickel : le développement économique. C'est sur la base de cette compétence que la collectivité participe au développement économique du secteur à travers sa participation dans l'actionnariat d'un certain nombre de sociétés minières et métallurgiques via la SEM SOFINOR dans laquelle la province Nord est ultramajoritaire. La chambre constate que la province Nord motive sa participation et son soutien à la stratégie conduite par la SEM SOFINOR par un modèle économique ressortant de la doctrine nickel détaillé dans le rapport de la chambre. La chambre relève également que cette participation a conduit la collectivité à venir en soutien financier à cette SEM et à la filiale de cette dernière. La stratégie visée par la province Nord dans le montage on shore et offshore mis en place par la SOFINOR entre dans le champ des précisions stratégiques sur lesquelles le président de la collectivité est invité à faire preuve de précision dans le contenu de celle-ci et de transparence vis-à-vis de son assemblée. C'est d'ailleurs sur le fondement de cette compétence que l'assemblée plénière a délibéré sur une question sur laquelle la SOFINOR devait prendre une décision s'agissant du portage du prêt par la STCPI pour aider la SLN. Par délibération en date du 24 juin 2016, l'assemblée plénière a refusé l'intervention de la STCPI sur ce point. Le président de la province Nord a mobilisé l'assemblée plénière sur cette thématique qui ne représente qu'un élément dans un tout qu'il convient de préciser et de formaliser s'agissant des interventions de la province Nord dans le développement économique du secteur à travers ses participations dans l'actionnariat de la SOFINOR et de la SPMSC. Les interventions directes de la province Nord dans les sociétés industrielles du secteur propriétaires des usines en Nouvelle-Calédonie (usine du Nord, usine du Sud), en Corée et en projet en Chine justifient ces précisions et cette transparence à laquelle la chambre invite le président de la province Nord dans le cadre de sa recommandation n°1.

Enfin, la chambre maintient que l'assemblée plénière dispose de compétences importantes dans le secteur du nickel notamment à travers son rôle dans la gestion du domaine minier puisque c'est elle qui délivre ou non les autorisations personnelles minières, les permis de recherche et les concessions minières. La chambre ne souscrit donc pas à cette vision portée par le président de la province Nord selon laquelle c'est le président qui détient l'essentiel des compétences dans le secteur du nickel.

La chambre maintient sa recommandation et invite le président de la collectivité, dans une logique de bonne gestion et de transparence envers l'assemblée plénière, à préciser le contenu de la stratégie qui sert de support aux décisions prises par lui et aux propositions qu'il présente à l'assemblée plénière, cette stratégie étant définie de façon insuffisamment précise comme le révèle le contrôle de la chambre.

1.3. L'appréhension de la doctrine nickel à travers les décisions prises par la province Nord

Les réponses apportées aux demandes de précision sur la doctrine nickel n'ayant pas permis d'en mesurer le contenu avec précision dans ses objectifs et modalités, la chambre a vérifié comment, in concreto, la province met en œuvre sa doctrine dans les décisions prises.

1.3.1. L'objectif affiché pour la participation majoritaire au capital d'usines on shore et offshore : la perception des dividendes par la collectivité publique

Interrogée sur le retour sur investissement pour les collectivités publiques attendu du modèle économique fondé sur la participation des provinces au capital des sociétés exploitant le nickel, la province Nord indique que « ce modèle limite la fuite de capitaux en dirigeant les dividendes vers les finances publiques pour une redistribution au profit des populations via l'application des politiques publiques, investissements provinciaux, redistribution vers les communes via le dispositif de partenariat province communes pour le soutien à leurs investissements locaux, les subventions aux associations. »

La province Nord fonde la participation au capital des sociétés sur l'argument d'un retour des dividendes vers les finances publiques. Or, la chambre constate que dans la pratique, la province Nord qui participe au capital de la SOFINOR à hauteur de 85 %, n'a jamais fait remonter jusqu'à elle les dividendes que la SEM a perçus sur le nickel. Non seulement la province Nord ne bénéficie pas d'un retour des dividendes en provenance des usines métallurgiques perçus par les sociétés dans lesquelles elle est directement représentée (la SOFINOR) ou indirectement (la SMSP), mais de surcroît, elle est appelée à venir en soutien financier de ces sociétés face aux difficultés qu'elles traversent. La chambre constate donc que le modèle économique sur lequel repose une partie de la doctrine nickel – le retour des dividendes vers la collectivité publique – n'est pas confirmé dans la pratique, les participations de la province Nord dans le secteur industriel du nickel se traduisant par une appropriation des bénéfices par la SOFINOR et une socialisation des pertes par la province Nord.

1.3.1.1. L'utilisation par la SOFINOR des dividendes en provenance de la SLN : absence de remontée de dividendes vers la province Nord

Depuis sa création, la STCPI a perçu un montant total de dividendes en provenance de la SLN de 47,5 Md F CFP (397,8 M €) entre 2001 et 2018 et de 4,5 Md F CFP (38,2 M €) en provenance d'ERAMET. Comme convenu par les parties prenantes aux accords mettant en place la STCPI (cf. infra), ce montant se répartit entre NORDIL à 75 % (dont les 2/3 pour la SOFINOR, le restant pour la SODIL) et PROMOSUD à 25 %.

Tableau n° 2 : Dividendes versés par la SLN et ERAMET à la STCPI depuis 2001 (en M €)

En M €	DIVIDENDES SLN VERSES A STCPI	DIVIDENDES ERAMET VERSES A STCPI
2001	6,7	1,6
2002	4,3	1,4
2003	4,3	1,3
2004	7,5	1,1
2005	12,7	2,6
2006	28	2,7
2007	18,8	3,8
2008	31,9	6,4
2009	5,4	5,6
2010	5,4	1,9
2011	18,8	3,7
2012	153	2,4
2013	101	1,3
2014	0	0
2015	0	0
2016	0	0
2017	0	0
2018	0	2,4
TOTAL	397,8	38,2
	source: SLN/ERAMET	

Entre 2012 et 2017, la SOFINOR a perçu 11 Md F CFP (cf. tableau ci-dessous) en quatre versements opérés en 2011, 2012, 2013 et 2014 (900 MF CFP en 2012, 5 Md F CFP en 2013, 4,6 Md F CFP en 2014 et 574 MF CFP en 2015). Depuis 2015, compte-tenu de ses difficultés financières, la SLN n'a pas distribué de dividendes.

Souhaitant savoir si ces dividendes ou une partie d'entre eux ont été remontés vers la province Nord et si ce n'était pas le cas l'utilisation qui en a été faite, la chambre a interrogé la SOFINOR, dirigée par M. Louis MAPOU jusqu'au 20 juin 2014 et par M. André DANG depuis le 1er octobre 2014.

Tableau n° 3 : Dividendes perçus par la SOFINOR en provenance de la SLN (distribués par NORDIL), en F CFP

	Exercice 2017 (versés en 2018)	Exercice 2016 (versés en 2017)	Exercice 2015 (versés en 2016)	Exercice 2014 (versés en 2015)	Exercice 2013 (versés en 2014)	Exercice 2012 (versés en 2013)	Exercice 2011 (versés en 2012)
Montant total distribué par Nordil	0	0	0	900 000 000	6 900 000 000	7 500 000 000	1 350 000 000
Montant net reçu par la SOFINOR				574 316 013	4 600 000 000	5 000 000 000	900 000 000
Trésorie de SOFINOR post APA 2014 - Fonds utilisé pour rbst dettes SMSP					2 000 000 000		
Prêt en 2015 à la SMSP				472 868 308			
Remboursement du solde de la dette SMSP (solde des intérêts sur prêt 2Mds)				46 905 245			
Fonctionnement				38 605 181			
Conservé en trésorerie				15 937 279			

Source : SOFINOR

Les réponses apportées confirment que la SOFINOR a conservé les dividendes perçus en provenance de la SLN (via la STCPI et NORDIL selon le mode de fonctionnement examiné infra).

Interrogé sur l'utilisation faite des dividendes perçus de la SLN, l'ancien directeur général de la SOFINOR, M. Louis MAPOU, a indiqué[18] que « le dividende exceptionnel versé en 2013 par NORDIL à la SOFINOR de l'ordre de 5 Md F CFP est venu consolider les ressources de la SOFINOR constituées de produits d'exploitation, de subventions pour des opérations, de la défiscalisation, d'emprunts bancaires etc. Le dividende a été utilisé dans le pot commun sur les actions classiques qui de mémoire concernaient : les charges d'exploitation, la dette bancaire, le soutien aux filiales en fond de roulement et en investissements, le remboursement de dettes aux tiers (ICAP et SMSP), les nouveaux projets. » Cette réponse confirme que la SOFINOR a essentiellement dirigé les dividendes perçus en 2013 pour couvrir ses dépenses courantes et sa dette, une part (non quantifiée) ayant servi également à financer les filiales de la SEM. S'agissant de l'utilisation du montant de 900 MF CFP de dividendes perçus en 2012, la chambre reste dans l'attente d'une réponse de M. MAPOU.

L'actuel directeur général de la SOFINOR, M. André DANG, indique avoir utilisé les dividendes en provenance de la SLN de la façon suivante :

- le montant de 4,6 Md F CFP perçu en 2014 a servi principalement au remboursement des dettes de la SMSP (2 Md F CFP), l'utilisation du montant restant (2,6 Md F CFP) n'a pas été expliqué par la SOFINOR dans sa réponse (cf. tableau ci-dessus). La chambre reste dans l'attente d'un complément de réponse concernant l'utilisation de 2,6 Md F CFP perçu en 2014 ;
- s'agissant du montant des dividendes perçus en 2015, la SOFINOR indique avoir utilisé la plus grande part (472 MF CFP) dans le cadre d'un prêt accordé à sa filiale, la SMSP.

En réponse à ces constatations, la SOFINOR conteste le fait que la STCPI ait reçu des dividendes en 2013, comme le mentionne le tableau n° 2. La chambre précise que les chiffres figurant dans ce tableau proviennent d'ERAMET et de la SLN.

1.3.1.2. L'utilisation par la SMSP des dividendes en provenance de l'usine de Corée : absence de remontée de dividendes vers la SOFINOR et ensuite vers la province Nord

Entre 2009 et 2018, la SMSP a perçu 9,8 Md F CFP. Le montant des dividendes perçus par la SMSP dans le cadre de sa participation à l'usine de Corée s'élève à une moyenne annuelle de 1 Md F CFP soit 8,3 M € par an entre 2009 et 2018.

Tableau n° 4 : Dividendes perçus par la SMSP en provenance de l'usine de Corée (SNNC) entre 2009 et 2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dividendes perçus par la SMSP en provenance de l'usine de Corée (en Md F CFP)	0,92	1	3,24	1,74	2,42	0,45	0	0	0	0,11

Source : SMSP

Théoriquement, une partie de ces bénéfices aurait pu remonter vers la province Nord si la SMSP avait distribué une partie des dividendes à son actionnaire majoritaire la SOFINOR qui aurait à son tour

[18] Réponse par courriel daté du 29 juillet 2019

remonté lesdits dividendes à la province Nord conformément au modèle théorique de la stratégie défendue par la collectivité.

Dans les faits, la SMSP n'a pas fait remonter les dividendes perçus de l'usine de Corée, les utilisant pour le règlement des dettes souscrites auprès de l'AFD et de la BPCE dans le cadre de sa participation au financement de l'usine du Nord et pour ses besoins de fonctionnement (dépenses de géologie, salaires, etc.).

La chambre relève que la SMPS est d'ailleurs juridiquement tenue de ne pas distribuer les dividendes perçus, les contrats de prêts souscrits auprès de l'AFD et de la BPCE prévoyant l'impossibilité pour elle de distribuer des dividendes tant que les échéances en capital reportées ne sont pas intégralement payées. La SOFINOR a formalisé son accord à une telle renonciation de perception des dividendes encaissés par la SMSP, privant ainsi la province Nord de toute possibilité de percevoir une partie des bénéfices dégagés par l'usine de Corée jusqu'au remboursement complet du capital emprunté, le nouvel échéancier débutant le 10 janvier 2016 et se terminant le 10 juillet 2028. Eprouvant des difficultés croissantes à honorer le remboursement de ses dettes, la SMSP a demandé à ses créanciers la restructuration de ses emprunts. La restructuration, intervenue en 2017, a pris la forme d'une convention intercréanciers signée le 18 mai 2017 par la SMSP et ses créanciers (AFD et BPCE/BRED) mais également par la SOFINOR. Au titre de cette convention, l'interdiction (qui figurait déjà dans le prêt accordé en 2011 par l'AFD à la SMSP) de procéder à tout paiement de dividendes est de nouveau actée. En effet, les parties contractantes conviennent au paragraphe 4.3 de cette convention intitulé « Paiement par l'Emprunteur d'une Distribution » que « L'Associé[19] et l'Emprunteur[20] conviennent avec les Créanciers Senior[21] qu'aucune Distribution[22] ne pourra intervenir (i) avant le remboursement total des Echéances en Capital Reportées (…) ».

La chambre constate donc que les deux sources de perception de dividendes liées à l'intervention de la province Nord au capital des usines métallurgiques que ce soit dans la SLN (via la STCPI, NORDIL et la SOFINOR) et dans l'usine de Corée (via la SMSP et la SOFINOR) sont restées au sein de la SOFINOR et de la SMSP. Si elle n'a perçu aucun dividende, la province Nord a en revanche injecté des financements publics dans les sociétés qui étaient supposées lui faire remonter des dividendes, socialisant ainsi les pertes sans partage des bénéfices avec la collectivité.

1.3.1.3. L'absence à long terme de remontée de dividendes vers la province Nord en provenance de l'usine du Nord

Outre l'impossibilité juridique de distribuer des dividendes tant que la SMSP n'aura pas remboursé les échéances en capital reportées, s'ajoute la nécessaire prise en compte du montage financier propre à l'usine du Nord qui se traduit par l'impossibilité sur une longue période de toute remontée de dividendes de l'usine du Nord vers la SMSP et donc vers la SOFINOR et ensuite vers la province Nord. Avec un coût de 11,1 Md USD au 31 décembre 2018, le financement de l'usine du Nord

[19] L'Associé est la terminologie utilisée dans la convention pour désigner la SOFINOR.

[20] L'Emprunteur est la SMSP.

[21] Les créanciers senior sont l'AFD et la BPCE/BRED.

[22] Le terme Distribution est défini par la convention comme désignant « toute distribution d'actifs, de dividendes, d'acomptes sur dividendes ou de boni de liquidation et toute distribution assimilée qui pourraient être versées par l'Emprunteur à l'Associé, en principal, intérêts, intérêts de retard, commissions, frais, accessoires et indemnités ou autrement ».

a été pris en charge à 96,2 % par GLENCORE et à 3,8 % par la SMSP. La construction de l'usine du Nord ayant été financée à titre quasiment exclusif par GLENCORE, le montage financier prévoit le remboursement du financeur dans le cadre d'un montage financier à trois étages (dette senior, dette junior et apports en fonds propres) examiné par la chambre dans ses rapports sur la SOFINOR et la SMSP auxquels il est renvoyé.

Le mécanisme financier prévu dans ce montage, notamment au titre du remboursement à GLENCORE de la dette junior, se traduit par une dette telle qu'il n'a pas été possible à la SMSP et à la SOFINOR de déterminer la date d'un retour financier de l'usine du Nord, cette dernière étant par ailleurs exposée à des avaries techniques qui retardent sa capacité de production optimale.

La SOFINOR et la SMSP ajoutent que « la chambre ne peut pas écrire que la SOFINOR et la SMSP ne sont pas en mesure de déterminer la date d'un retour financier de l'usine du Nord. Ces deux entités ayant elles-mêmes fait l'objet d'un contrôle de la chambre, elles ont eu l'occasion d'indiquer à cette dernière les dates de remboursement de la dette junior à laquelle la SMSP a participé. Les propos de la chambre sur ce point doivent donc être corrigés ».

La chambre observe en premier lieu que la date du remboursement par la SMSP de sa part à la dette junior, via la Société de OUACO, plusieurs fois reportée, ne constitue pas la date à laquelle un retour financier sera perçu par elle en provenance de KNS. En deuxième lieu, la chambre rappelle à la SOFINOR et à la SMSP que contrairement à ce qu'elles indiquent, les contrôles effectués par la chambre auprès de ces deux sociétés, révèlent que, durant le contrôle, la date du retour financier en provenance de KNS était incertaine. Elle renvoie sur ce point à ses rapports d'observations définitives qui, dans une partie intitulée « un retour financier à la date incertaine », font ainsi état des résultats du contrôle (cf. encadré ci-dessous).

L'attention de la SOFINOR et de la SMSP est attirée sur la nécessité d'apporter des réponses non faussées au contrôle de la chambre sauf à être considérées comme entravant celui-ci ce qui contrevient aux dispositions de l'article 262-49 du code des juridictions financières.

Extrait du rapport d'observations définitives sur la SMSP
(à noter : même rédaction dans le rapport sur la SOFINOR, sur ce point) :

Un retour financier à la date incertaine :

Interrogée par la chambre sur la période à laquelle la SMSP va percevoir le retour financier après remboursement par KNS de ses dettes auprès de GLENCORE, la SOFINOR indique que « KNS va consacrer ses remboursements au remboursement de sa dette. Les estimations de résultat, à moyen et long terme, sont très aléatoires et fonction de sa montée en puissance, de sa production, des cours du LME, du dollar et des matières premières »[23].
La chambre relève que si les débats au sein du conseil d'administration de la SOFINOR depuis 2015 ne révèlent pas d'interrogation des administrateurs sur les prévisions de retour financier de l'usine du Nord, en revanche ce n'est pas le cas pour la filiale SMSP. Mais, il ressort des comptes rendus du conseil d'administration de la SMSP, que celle-ci – pas plus que la SOFINOR – n'a pas d'information sur les projections financières possibles.
Lors de la réunion du conseil d'administration de la SMSP du 31 juillet 2014, interrogé par un administrateur sur la date à laquelle celle-ci va « toucher les retours de KNS », le président-directeur général indique que « ceux-ci sont désormais prévus pour 2018 ».
Lors de la réunion du conseil d'administration de la SMSP du 26 octobre 2015, il est indiqué qu'en 2013, XSTRATA annonçait des résultats dont la quote-part pour la SMSP était estimée à 50 M USD par an. La situation s'étant dégradée, les flux de trésorerie annoncés ont été revus à la baisse pour atteindre 10 M USD. Depuis le début de la construction du projet, les prévisions de retours financiers pour la SMSP ont été plusieurs fois revues à la baisse du fait des retards, des surcoûts, de la baisse des cours du nickel au LME mais aussi du fait du mécanisme de différé de la dette junior qui empêche toute perspective de percevoir des dividendes.
Dans son rapport de gestion pour l'année 2018, la société écrit qu' « au vu des difficultés rencontrées par KNS sur la construction de l'usine et donc sur sa montée en puissance, les perspectives de remboursement d'intérêts et de principal de KNS sont éloignées ».
En réponse à ces observations, la SOFINOR indique ne pas avoir communiqué auprès de ses administrateurs sur les retours financiers de la participation de la SMSP dans la dette junior, en raison de la situation financière de KNS qui « était telle, sur la période contrôlée, qu'il paraissait peu pertinent de communiquer sur des prévisions de retour long terme, la préoccupation de KNS, de ses actionnaires et des administrateurs de la SOFINOR/SMSP étant axée sur la capacité de KNS à fonctionner, à achever sa montée en puissance et sur le financement de ces réparations ». La SOFINOR ajoute avoir « pris acte de cette remarque légitime » et y avoir « remédié en présentant, lors des conseils d'administration SMSP et SOFINOR en date du 17 octobre 2019 et lors de l'assemblée plénière de la province Nord en date du 24 octobre 2019, une prévision de retours financiers sur la participation de la SMSP au financement de la dette junior ». La consultation des comptes rendus de ces réunions du conseil d'administration mentionnées par la société confirme que le sujet a fait l'objet d'une présentation aux administrateurs le 17 octobre 2019.

[23] Réponse questionnaire, question n°69

1.3.1.4. Le soutien financier apporté par la province Nord à la SOFINOR et la SMSP

La province Nord a apporté son soutien financier à la SMSP qui, à deux reprises, a sollicité son aide en raison de ses difficultés à faire face à ses engagements de remboursement des prêts bancaires. Le détail des modalités de ce soutien financier ayant été examiné par la chambre dans le cadre de ses rapports concernant la SOFINOR et la SMSP, il est ici renvoyé à ces analyses montrant notamment le caractère irrégulier des enveloppes financières apportées par la province Nord à la SMSP via la SOFINOR.

Le soutien financier apporté par la province Nord a pris la forme de deux enveloppes financières d'un montant de 1,2 Md F CFP et de 5,2 Md F CFP accordées en 2016, respectivement par les délibérations n° 2016/23 du 19 février 2016 pour la première et n° 2016/284 du 21 décembre 2016 pour la deuxième. Ce soutien financier à hauteur de 6,4 Md F CFP a été accordé à la SOFINOR, à charge pour cette dernière de transférer ces montants à la SMSP sous forme d'avances en compte courant d'associé. La chambre relève qu'outre la renonciation à distribuer des dividendes à la SOFINOR tant que le capital emprunté ne sera pas remboursé, la SMSP s'est engagée à rembourser prioritairement l'AFD et la BPCE. Les parties sont en effet convenues que les sommes dues par la SMSP seront payées et remboursées dans l'ordre suivant : premièrement la dette AFD/BPCE/BRED et deuxièmement la dette SOFINOR. Par conséquent, dans le cas où la SMSP ne disposerait pas, à une date donnée, de fonds suffisants au paiement des sommes dues et exigibles au titre des dettes bancaires et de la dette due à la SOFINOR (laquelle doit ces montants à la province Nord), la SMSP paiera en priorité les dettes bancaires.

A ce soutien financier, il convient également d'ajouter le poids croissant des engagements hors bilan souscrits par la province Nord dans le cadre des garanties d'emprunt (cf. infra), la collectivité ayant apporté sa caution aux prêts contractés par la SMSP auprès de l'AFD et de la BPCE (cf. rapport de la chambre sur la SMSP).

1.3.1.5. L'absence de réflexion sur le changement dans le modèle économique de la SOFINOR suite à la réforme de son organisation par la province Nord

Créée en 1990 par la province Nord sous la forme d'une société d'économie mixte, la SOFINOR a été organisée depuis son origine selon un modèle économique fondé sur le concours financier du nickel à la diversification économique du territoire de la province. Jusqu'à sa réorganisation en 2014, la SOFINOR était un groupe constitué de plusieurs pôles dont l'un était dédié à l'exploitation minière et métallurgique du nickel et les autres à la diversification économique (pôles aménagement, tourisme et hôtellerie, agroalimentaire, etc.). Le principe qui présidait à cette organisation était que les ressources financières tirées du nickel serviraient à alimenter les pôles dédiés à la diversification économique du territoire. Ressource épuisable, le nickel devait ainsi apporter sa part au rééquilibrage du territoire en contribuant au financement des projets de création et développement d'entreprises dans des secteurs divers, dans le cadre de projets financés par la SOFINOR.

Par la délibération n° 2013-409/APN du 5 décembre 2013, la province Nord décide de scinder la prise en charge de la diversification économique et de l'exploitation du nickel, confiant à la SOFINOR la mission de continuer l'exploitation minière et métallurgique, les autres pôles devant être portés à l'actif d'une nouvelle société d'économie mixte, NORD AVENIR. La délibération prévoit à son article 1er que « la province Nord autorise la SAEML SOFINOR à apporter à la SAEM NORD AVENIR « les participations détenues dans les sociétés composant les pôles de diversification économique ». Cette réorganisation, entièrement pilotée par la province Nord, sans le concours du conseil d'administration de la SOFINOR, n'a donné lieu à aucune réflexion et décision quant au sort réservé aux dividendes issus du

secteur du nickel. Fallait-il désormais que la SOFINOR remonte les dividendes issus du nickel à la province Nord à charge pour celle-ci de financer ses politiques publiques notamment de diversification économique du territoire, ou était-il attendu que la SOFINOR conserve les bénéfices du secteur afin de financer ses projets de développement notamment à l'international dans le cadre du développement souhaité de projets offshore ?

En l'absence d'information dans les documents de la SOFINOR (notamment les comptes-rendus de son conseil d'administration), cette dernière n'ayant pas été associée aux travaux préparatoires de réflexion sur sa réorganisation, la chambre a interrogé la province Nord[24] pour connaître les motivations et objectifs de la collectivité dans cette réorganisation. Il a notamment été demandé à la province de transmettre le rapport qui a accompagné la présentation de la délibération réorganisant la SOFINOR et d'expliquer les raisons de cette réorganisation. Il a également été demandé à la province Nord d'expliquer l'évolution du principe selon lequel le nickel doit servir au financement de la diversification du développement économique suite à la réorganisation de la SOFINOR et à la création de NORD AVENIR ; il était demandé à la collectivité d'expliquer sa position sur l'utilisation des ressources en provenance du secteur suite à ces réorganisations. La province Nord n'a apporté aucune réponse aux demandes de la chambre.

1.3.1.6. Les retours financiers des entreprises métallurgiques pour la province Nord : l'emploi et le recours à la sous-traitance

Au final, il apparaît que les retours financiers liés à la participation de la province Nord dans l'industrie du nickel se composent des emplois et de l'irrigation du tissu économique par ces usines à travers le recours à la sous-traitance et l'achat de biens et services. Interrogée sur la réalité des retours financiers du modèle économique qui n'a pas généré de distribution de dividende vers la province Nord, celle-ci détaille les retombées en distinguant selon la situation de chaque filiale du groupe SMSP[25]. Elle indique ainsi, s'agissant de la société NMC qui possède les mines destinées à approvisionner l'usine de Corée, que « malgré l'absence de dividendes, le modèle offshore a permis de pérenniser ses emplois antérieurs (environ 770 emplois directs et indirects) et d'en créer d'autres pour atteindre 1 300, tout en réalisant un investissement sur le territoire de 17 Md F CFP avec le soutien du partenaire POSCO. Les retombées induites (consommation, fiscalité de la société et des personnes) ne sont pas évaluées. »

S'agissant des retombées liées à l'usine de Corée portée par la société SNNC, la province Nord indique qu'elles sont estimées à 9,7 Md F CFP de dividendes depuis sa mise en route.

S'agissant des retombées de l'usine du Nord portée par la société KNS, la province Nord les estime, au 31 décembre 2017, à 422 Md F CFP répartis entre 239 Md F CFP en dépenses d'exploitation (dont les salaires des employés de l'usine et de la mine) et 183 Md F CFP en dépenses de construction. La réponse de la SOFINOR sur les impacts des usines étant actualisée dans les chiffres transmis, la chambre la présente avec celle de la collectivité. Le groupe SOFINOR/SMSP précise que les retombées cumulées de l'usine du Nord au 31 décembre 2018 sont de 445 Md F CFP qui se déclinent en 262 Md F CFP au titre des dépenses d'exploitation (204 Md F CFP pour les biens et 58 Md F CFP pour les salaires) et 183 Md F CFP au titre des dépenses de construction (50 % des marchés de construction

[24] Courriel en date du 21 juillet 2019
[25] Réponse à la question n°74 du questionnaire

ont été attribués aux entreprises de la province Sud et 50 % aux entreprises implantées en province Nord). Le nombre de personnes employées sur le site de l'usine est de 2 053 au 31 décembre 2018.

1.3.2. Les exportations

1.3.2.1. Les quatre modèles économiques dans l'exploitation industrielle du nickel en Nouvelle-Calédonie

Selon une répartition proposée par la province Nord[26] dans le cadre des travaux du groupe de travail des présidents et des signataires (GTPS) de l'accord de Nouméa (cf. infra), l'industrie du nickel calédonienne se répartit en quatre modèles selon la proportion du recours à l'exportation de minerais brut (non transformés localement dans une usine métallurgique en Nouvelle-Calédonie).

Les deux premiers modèles, rangés dans la rubrique « modèles on shore » concernent les trois usines métallurgiques établies en Nouvelle-Calédonie. Selon qu'elles exportent ou non une partie du minerai à partir de leurs mines, ces usines sont rangées :

- dans le modèle économique on shore « sans exportation de minerai » : deux usines transforment le minerai localement, sans recours à l'exportation : l'usine du Nord et l'usine du Sud. Toutes deux ont démarré leur activité en 2013. L'usine du Nord appartient à la société KNS (joint-venture constituée par la SMSP et GLENCORE). Dotée d'une capacité optimale de production, non encore atteinte actuellement, de 60 000 tonnes, elle traite des minerais à hautes teneurs (saprolites d'une teneur de 2,30 % en moyenne). Les minerai de basses teneurs extraits du massif du KONIAMBO (gisement auquel l'usine est adossée et à partir duquel elle exerce ses activités) sont mis en verse. L'usine de GORO, dans le sud de l'île, est la propriété du groupe VALE. Par un procédé chimique innovant, elle traite les minerais latériques à faibles teneurs afin de valoriser le nickel mais également le cobalt contenu. Les minerais extraits des mines appartenant à ces deux usines (KONIAMBO et sud latéritique GORO) ne peuvent, juridiquement, pas être exportés car ils appartiennent à la catégorie juridique des « réserves métallurgiques » prévue par le code minier (cf. infra) ;
- dans le modèle économique on shore « avec exportation de minerai fatal » figure la SLN : jusqu'à la construction des deux autres usines au nord et au sud de l'ile, la Nouvelle-Calédonie n'abritait que l'usine de DONIAMBO, propriété de la SLN, filiale du groupe ERAMET. Dotée d'une capacité de production de 60 000 tonnes annuelles, l'usine de DONIAMBO est le premier employeur privé de l'île ; elle est alimentée par ses cinq centres miniers[27] ainsi que par l'apport de ses partenaires dits « petits mineurs » notamment la société MONTAGNAT. Elle traite le minerai d'une teneur de 2,50 % en moyenne. Jusqu'en 2014, la SLN exportait peu de minerai brut ; ses exportations étant jusqu'alors principalement dirigés vers l'industriel australien Queensland Nickel. A partir de 2014, compte-tenu de la dégradation de ses résultats suite notamment à la baisse des cours du nickel et à l'entrée sur le marché de producteurs asiatiques à bas coûts, la SLN a cherché à augmenter ses exportations de minerai à basses teneurs afin de limiter ses pertes. En 2016, elle a déposé auprès du gouvernement une demande d'autorisation d'exportation vers le Japon qui a fait l'objet

[26] Source : courrier du président de la province Nord daté du 12 février 2018 adressé au haut-commissaire
[27] Thio, Kouaoua, Poro, Nepoui et Thiebaghi

d'un refus le 5 juillet 2016. La SLN a contesté ce refus devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie par une requête déposée le 30 décembre 2016. Par jugement rendu le 28 septembre 2017, cette décision de refus a été annulée. A la suite de cette annulation, le gouvernement a sollicité le CCEM en 2018, lequel n'a pas rendu d'avis ; la demande de la SLN n'a pas été réexaminée. En 2018, la SLN a décidé de reconsidérer son modèle minier (cf. infra), ce qui supposait une forte augmentation de la production de minerai et des volumes exportés. Elle a déposé de nouvelles demandes d'autorisation pour un volume de 4 millions de tonnes de minerai. Le gouvernement a autorisé ces exportations par un arrêté le 16 avril 2019 (cf. infra), consacrant ainsi le caractère mixte du nouveau modèle économique de la SLN fondé à la fois sur la métallurgie et sur la mine.

Les deux autres modèles, rangés dans la rubrique « les modèles offshore et d'exportation » renvoient à deux situations distinctes :

- le modèle dit offshore mis en place par la SMSP et l'aciériste coréen POSCO consistant à valoriser dans une usine en Corée co-détenue par les deux partenaires (51 % SMSP et 49 % POSCO) réunis dans une joint-venture (SNNC), les minerais extraits des mines qu'ils possèdent en Nouvelle-Calédonie[28] dans le cadre d'une co-entreprise (NMC : 51 % SMSP et 49 % POSCO). Ce modèle économique est constitué d'un volet comportant l'exportation du minerai vers l'usine de Corée qui exploite un minerai de teneurs moyennes de 2 % et un volet de transformation métallurgique du minerai en ferronickel vendu à l'aciériste POSCO ;
- le modèle porté par les petits mineurs consistant à exporter le minerai vers les métallurgistes à l'étranger. Les marchés à l'exportation sont constitués principalement du Japon (1,9 million de tonnes en 2018), de la Corée (3,2 millions de tonnes exportées en 2018 dont 110 000 tonnes pour les petits mineurs dans le cadre du concours apporté à NMC pour l'approvisionnement de l'usine de Corée, le reste des volumes exportés vers la Corée étant le fait de NMC) et de la Chine (1,5 million de tonnes en 2018 ; le marché chinois vient en substitution de l'Australie qui était le partenaire historique des mineurs calédoniens mais qui a fermé son usine de Yabulu en 2017).

[28] OUACO et POYA sur la côte ouest, NAKETY et KOUAOUA sur la côte est

Tableau n° 5 : Les quatre modèles économiques de l'industrie du nickel à partir du recours à l'exportation de minerai brut

LES MODELES ON SHORE	Modèle économique on shore sans exportation de minerai	Modèle économique on shore avec exportation de minerai fatal
	➔ KNS (usine du Nord) ➔ Vale (usine de Goro)	➔ SLN (usine de Doniambo)
LES MODELES OFFSHORE ET D'EXPORTATION	Modèle économique offshore avec exportation de minerai vers une usine détenue par un opérateur calédonien à titre majoritaire	Modèle économique de l'exportation de minerai vers les métallurgistes à l'étranger (Japon pour l'essentiel).
	➔ NMC-SNNC (usine de Corée)	➔ Modèle porté par les petits mineurs

Source : CTC Nouvelle-Calédonie (à partir de la contribution de la province Nord aux travaux du GTPS)

1.3.2.2. L'enjeu économique : l'orientation des exportations vers les usines on shore et offshore actuelles

a) L'impossibilité pour l'usine de Corée d'absorber les volumes actuels exportés vers le Japon

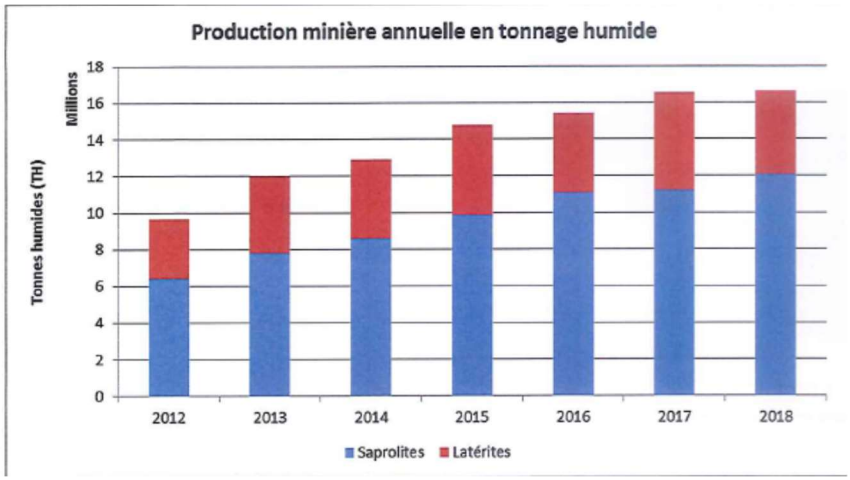
La production de minerai de nickel en Nouvelle-Calédonie augmente de façon constante pour s'établir à 16,6 millions de tonnes au 31 décembre 2018 (dont 12 millions de saprolites et 4,5 millions de latérites) contre 9,6 millions en 2012 (cf. tableaux ci-dessous).

Tableau n° 6 : Production minière en tonnage humide depuis 2012 en Nouvelle-Calédonie

Année	Saprolites	Latérites	Total général
2 012	6 394 621	3 264 112	**9 658 732**
2 013	7 787 883	4 215 684	**12 003 566**
2 014	8 594 428	4 331 444	**12 925 872**
2 015	9 862 394	4 923 467	**14 785 861**
2 016	11 087 002	4 342 327	**15 429 329**
2 017	11 215 116	5 337 376	**16 552 492**
2 018	12 087 877	4 546 176	**16 634 053**
Total général	**67 029 321**	**30 960 586**	**97 989 906**

Source : DIMENC

Tableau n° 7 : Evolution de la production de minerai en tonnage humide en Nouvelle-Calédonie



Source : DIMENC

Sur le montant 2018 de la production minière de 16,6 millions de tonnes humides de nickel, un total de 6,7 millions de minerai a été exporté vers la Corée (3,2 millions de tonnes), le Japon (1,9 million de tonnes) et la Chine (1,5 million de tonnes).

Tableau n° 8 : Exportations de minerai de la Nouvelle-Calédonie vers l'Australie, Chine, Corée et Japon

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Tonnes humides								
AUSTRALIE	1 786 082	1 583 080	2 015 711	996 038	78 975	-	-	6 459 886,36
CHINE	69 407	-	-	-	792 892	1 361 812	1 516 470	3 740 581,00
COREE	1 550 217	1 838 703	1 660 583	2 739 469	3 300 908	3 546 876	3 275 550	17 912 305,83
JAPON	1 189 763	1 037 191	1 765 539	1 727 713	1 705 637	1 573 468	1 956 717	10 956 027,50
Total	4 595 469	4 458 974	5 441 833	5 463 220	5 878 412	6 482 156	6 748 737	39 068 800,69

Source : à partir des chiffres de la DIMENC

La doctrine nickel, selon la formulation transmise à la chambre (arrêt des exportations de minerai brut sauf pour les entreprises calédoniennes offshore), suppose – en l'état actuel de la capacité de production de ces entreprises – l'arrêt total des exportations vers le Japon sans réorientation possible de ces flux vers la Corée, l'usine de la SMSP et de POSCO n'étant pas en capacité de traiter un montant supérieur à 3,8 millions de tonnes (capacité maximale de minerai valorisable par l'usine de Corée pour produire à son niveau optimal de 54 000 tonnes de ferronickel).

Lors du contrôle réalisé par la chambre concernant le groupe SMSP, la société minière (NMC) codétenue par la SMSP et POSCO chargée d'approvisionner l'usine de Corée a précisé à la chambre que le montant total de minerai que l'usine était actuellement en capacité de traiter était de 3,2 millions de tonnes (et non de 3,8 millions de tonnes) en raison de problématiques techniques ponctuelles.

A supposer que l'usine de Corée puisse absorber 3,8 millions de tonnes, le niveau actuel des exportations vers la Corée est de 3,2 millions de tonnes, ce qui laisserait une marge d'achat de 600 000 tonnes à réorienter des flux japonais (1,9 million en 2018) vers les flux coréens soit seulement 30 %. Autrement dit, l'application strico sensu de la doctrine nickel aux volumes exportés vers le Japon suppose l'abandon de 70 % des exportations de minerai vendu au Japon ce qui se traduirait

inévitablement par des répercussions économiques sur les entreprises concernées (les petits mineurs[29]) à défaut d'alternatives.

En l'état actuel de la situation, techniquement, il n'existe pas d'autre usine offshore que l'usine de Corée capable de valoriser le type de minerai vendu aux fondeurs japonais, la seule autre usine offshore étant le partenariat développé par la SMSP avec l'usine chinoise de YICHUAN (cf. rapport de la chambre sur la SMSP et la SOFINOR). Cette usine pour laquelle un avant-projet de contrat a été signé par la SMSP et son partenaire chinois le 22 mars 2018 ne peut valoriser que du minerai d'une teneur comprise entre 1,4 et 1,7 %, soit une teneur beaucoup plus basse que le minerai vendu au Japon.

Si la SMSP a engagé des pourparlers avec d'autres entreprises chinoises pour développer d'autres joint-ventures à l'avenir, ces usines ne concernent pas le minerai de teneurs moyennes. Le volume exporté vers le Japon n'entre donc pas dans le champ du minerai que la SMSP pourrait valoriser dans une négociation avec ses partenaires chinois afin de créer des usines offshores. La stratégie de développement d'usines offshore est bâtie sur des teneurs de minerai basses, ce qui explique que la SMSP n'ait pas donné suite à la proposition de la SLN de lui céder 1 million de tonnes de minerai moyennes teneurs. La SLN a été autorisée le 16 avril 2019 à exporter 4 millions de tonnes par an de minerai (cf. infra) pour une durée de dix ans. La négociation engagée par la SMSP et la SLN pour la cession d'une partie de ce volume à la SMSP a conduit cette dernière à proposer à la filiale de la SOFINOR la cession d'un million de tonnes de minerai d'une teneur de 2 à 2,10 % à destination de l'usine de Corée, soit un volume deux fois moins important que le volume exporté vers le Japon, avec une teneur équivalente au minerai actuellement exporté au Japon. Les besoins de la SMSP portent sur un volume et une teneur moindre (600 000 tonnes de minerai d'une teneur comprise entre 1,4 % et 1,7 % par an pour approvisionner l'usine de YICHUAN) en l'état actuel des usines offshore existantes et en projet.

La SMSP a refusé la proposition de la SLN qui, si elle avait été acceptée, aurait présenté le double inconvénient de priver la NMC d'une source de revenus plus importantes (l'usine de Corée aurait alors acheté la moitié de son besoin de minerai à la SLN, ce qui aurait conduit NMC à vendre uniquement son minerai basses teneurs vers la Chine, avec un manque à gagner important pour elle, ce type de minerai générant un chiffre d'affaires moindre) et de rendre l'usine de Corée dépendante de l'approvisionnement par la SLN. Les raisons qui ont conduit la SMSP à refuser l'achat d'un million de tonnes de nickel moyennes teneurs à la SLN sont les mêmes que celles concernant les volumes exportées vers le Japon (d'autant que les volumes sont deux fois plus importants avec 1,9 million exporté vers le Japon). Les pourparlers portent sur l'achat par la SMSP auprès de la SLN d'un volume de 200 000 tonnes de nickel de teneurs comprises entre 2 et 2,10 %, qui permettrait de compléter l'approvisionnement de l'usine de Corée. Un protocole d'accord relatif à la vente de minerai par la SLN à la SMSP a été récemment signé confirmant l'engagement de la formation d'un groupe de travail commun afin d'étudier la mise en place d'un accord commercial entre la SLN et la SMSP jusqu'à un million de tonnes par an.

Pour autant et malgré ces considérations, la province Nord indique, dans ses prises de position, que les mineurs calédoniens devraient orienter leurs ventes vers l'usine de Corée et non vers le Japon. Ainsi, dans un courrier adressé au président du gouvernement calédonien, daté du 16 août 2017, le président de la province Nord indique que les saprolites exportées vers le Japon s'élèvent à « un peu

[29] Les « petits mineurs » sont les sociétés privées qui extraient le minerai et sont dénommées ainsi eu égard à leur poids relatif face aux métallurgistes. Appartiennent à cette catégorie dite des « petits mineurs », la société SMT qui appartient au groupe FIGESBAL fondé par la famille BALLANDE, la société SMGM fondée par Georges MONTAGNAT et la société MKM fondée par Wilfrid MAI.

plus de 34 000 tonnes de nickel-métal entre 2016 et mai 2017, pour une valeur de 8,6 Md F CFP. La Nouvelle-Calédonie abandonnant sa part sur les 70 % de valorisation métal (un peu plus de 34 Md F CFP pour un prix moyen 2016 de 4,8 USD/Lb) en se privant de la métallurgie. Ces mêmes saprolites que les mineurs calédoniens préfèrent livrer aux intérêts japonais alors que l'usine calédonienne de Corée, la SNNC détenue à 51 % par la SMSP, les absorberait et au même prix que les Japonais ». La province nord considère que le minerai exporté vers le Japon étant de teneurs équivalentes à celui destiné à l'usine de Corée, il est donc transparent pour les mineurs exportateurs de vendre au Japon alors que l'usine de Corée garantit le versement du même prix d'achat et que par ailleurs cette réorientation du minerai se traduirait par un retour de la rente métallurgique vers la Nouvelle-Calédonie.

Selon l'analyse effectuée par la chambre sur les conséquences de l'application de la doctrine nickel sur les minerais moyennes teneurs actuellement exportés vers le Japon (cf. supra) et des conséquences de l'application de la conception juridique défendue par la province Nord s'agissant du schéma minier (maintien uniquement des clients traditionnels), il en ressortirait alors le résultat suivant :

- l'interdiction de 70 % des volumes actuellement exportés vers le Japon (volumes au 31 décembre 2018), seul un volume de 30 % étant « absorbable » par l'usine offshore de Corée ;
- l'interdiction de 60 % des volumes actuellement exportés vers la Chine (volumes au 31 décembre 2018), puisque l'usine YICHUAN ne peut être approvisionnée qu'à hauteur de 600 000 tonnes par an (s'agissant de la ligne de production n°1) ; or les volumes actuellement exportés vers la Chine sont de 1,5 millions de tonnes ;
- si on prend en compte le volume des tonnages autorisés à l'exportation en 2019, l'arrêt total des exportations concernerait 79 % des volumes actuellement autorisés vers la Chine et 81 % des volumes autorisés vers le Japon.

Tableau n° 9 : Exportations minerai calédonien en 2008 et 2009

Tonnes humides	2008	2009	TOTAL	%/Total tonnes exportées en 2008 et 2009
AUSTRALIE	1 555 050	1 533 045	3 088 095	47%
CHINE	287 120	-	287 120	4%
COREE	423 504	1 399 641	1 823 145	28%
JAPON	779 709	609 509	1 389 218	21%
Total	**3 045 383**	3 542 195	6 587 578	

Source : à partir des chiffres de la DIMENC

Tableau n° 10 : Exportations de minerais autorisées en 2019

Année	2019
Étiquettes de lignes	**TH Autorisés de Minerais (Annuel)**
Total Chine**	2 895 000
GEMINI	100 000
MKM	385 000
NMC	460 000
SLN	1 000 000
SMT	950 000
Total Corée du Sud	3 800 000
NMC	3 800 000
Total Japon	3 180 000
MKM	475 000
SLN	1 000 000
SMGM	1 055 000
SMT	650 000
Total général	**9 875 000**

**SMGM disposait d'une autorisation d'exportation de 330 000 TH/an vers la Chine qui est échue depuis le 17/08/2019. Une demande de renouvellement a été déposée par la SMGM. Un arrêté du gouvernement statuera prochainement sur cette demande.

Source : DIMENC

b) Le risque de dépendance des petits mineurs

Outre l'impossibilité technique pour l'usine de Corée d'absorber les volumes actuels exportés vers le Japon et l'absence d'intérêt économique pour la SMSP de « déshabiller » sa filiale minière, la NMC, en baissant la quotité vendue par cette dernière à l'usine de Corée, pour lui préférer l'approvisionnement par les petits mineurs, un risque de dépendance des petits mineurs existerait dans un tel scénario.

La chambre a interrogé la province Nord sur les risques de dépendance liés au fait que les mineurs exportateurs de minerais brut vendraient à l'usine de Corée l'intégralité de leur minerai actuellement exporté vers différents clients japonais au risque de devenir la variable d'ajustement en cas de retournement de conjoncture et nécessité de réduire le plan de charge de l'usine. Ce risque a d'ailleurs été identifié par les rédacteurs du schéma minier adopté par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009 qui indique au paragraphe III du chapitre 4 qu'en matière de développement industriel et de production métallurgique, l'objectif est de « valoriser les infrastructures minières et métallurgiques existantes sur le territoire » mais qu'afin que « les mineurs ne se retrouvent pas en situation de dépendance à l'égard des seuls transformateurs locaux », les exportations de petit minerai à destination des clients traditionnels (Japon et Australie) « sont maintenues à un niveau sensiblement équivalent ».

La province Nord a répondu[30] que « la cession de minerai est réalisée sous couvert d'un contrat disposant de clauses particulières visant justement à prévenir les aléas. Et si d'aventure survenait un retournement important de conjoncture, les Japonais seront aussi impactés. Cependant et s'agissant de la catégorie de minerai concernée (saprolites de teneurs inférieures à 2,05 % et supérieures à 1,80 %), les opérateurs calédoniens savent qu'il n'y a jamais eu de rupture de marché depuis plus de dix ans. Le maintien de plusieurs courants d'affaire ne sert en fait qu'à réaliser des prix spots mais en bradant la ressource nickel à 22 % de la valeur du LME, et ce tout en subordonnant l'économie calédonienne aux desiderata du marché et sans pour autant capter une quelconque rente métallurgique. Pour le moment, la variable d'ajustement est la ressource nickel de la Nouvelle-Calédonie ».

En réponse aux observations de la chambre sur cette partie du rapport dédiée à l'orientation des exportations vers les usines offshore et on shore, la SOFINOR et la SMSP indiquent qu'il ne leur appartient pas de commenter la doctrine nickel de la province Nord mais précisent que « la stratégie industrielle de la SOFINOR et de la SMSP est la traduction industrielle de cette doctrine ». Elles précisent également qu'il ne leur appartient pas de commenter ou d'expliquer la portée de la doctrine de la province Nord qui est politique, mais elles indiquent avoir « à cœur de démontrer à la chambre que les résultats de la mise en œuvre de cette doctrine sont très satisfaisants (…) ». Dans leur réponse, les deux sociétés ont détaillé le contenu de leur stratégie industrielle. La chambre ayant analysé le contenu de celle-ci dans ses deux contrôles sur ces sociétés, il est renvoyé aux rapports d'observations définitives relatifs à la SOFINOR et la SMSP.

1.3.2.3. Les enjeux juridiques

Si en matière d'élaboration et d'application de la réglementation dans le secteur du nickel, la compétence est partagée entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces (la Nouvelle-Calédonie fixe la réglementation et les provinces prennent les mesures d'application de cette réglementation), ce n'est pas le cas en matière d'exportation de minerais. La Nouvelle-Calédonie intervient sur le fondement de sa compétence en matière de commerce extérieur pour laquelle il n'existe pas de partage avec les provinces. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est compétent pour se prononcer sur les demandes de cession de minerai.

Plusieurs règles régulent la localisation du traitement du minerai de nickel : un régime d'interdiction et un régime d'autorisation sous conditions est fixé par le code minier.

a) Le régime d'interdiction

Le régime d'interdiction est fixé aux articles R. 132-3, R. 132-4 et R. 132-5 du code minier qui disposent que :

- « toute cession de produits miniers au bénéficie d'un opérateur dont le siège social ou la résidence est située à l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie, est interdite quand elle porte atteinte à l'exploitation durable des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie ou à l'essor et la consolidation de son industrie minière et métallurgique » (R. 132-3) ;

[30] Réponse par courriel du 11 juillet 2019

- « sont réputées porter atteinte à l'exploitation durable des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie ou à l'essor et la consolidation de son industrie minière et métallurgique les cessions de produits miniers dont la teneur en métal calculée sur sec est supérieure à une limite fixée par arrêté du gouvernement » (R. 132-4) ;
- « est également réputée porter atteinte à l'exploitation durable des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie ou à l'essor et la consolidation de son industrie minière et métallurgique toute cession de produits miniers situés à l'intérieur d'une des réserves géographiques métallurgiques créées par arrêté du gouvernement (…) » (R. 132-5).

La teneur du minerai dont l'exportation est interdite, sur le fondement de l'article R. 132-4, est passée de 2,4 % à 2,3 %. Les réserves métallurgiques dont le minerai est interdit à l'exportation (article R. 132-5) concernent trois réserves géographiques créées par arrêté du gouvernement le 23 février 2010 : le sud latéritique (Goro et Prony Pernod), le gisement de Tiebaghi, le massif du Koniambo. Il est donc interdit d'exporter le minerai dont la teneur est supérieure à 2,3 % ainsi que le minerai en provenance des trois réserves géographiques métallurgiques.

b) Le régime d'autorisation sous conditions

Les exportations de minerais bruts sont soumises à un régime d'autorisation sous conditions. Le pouvoir de décision du gouvernement est encadré à la fois par le schéma de mise en valeur des richesses minières mais également par des dispositions de la partie réglementaire du code minier.

- **L'encadrement par les dispositions réglementaires du code minier**

Le régime d'autorisation est encadré par les dispositions réglementaires du code minier figurant aux articles R. 132-3, R. 132-6, R. 132-7, R. 132-9 et R. 132-11 selon les dispositions suivantes.

L'article R. 132-3 du code minier dispose que « toute cession de produits miniers (…) est interdite quand elle porte atteinte à l'exploitation durable des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie ou à l'essor et la consolidation de son industrie minière et métallurgique ».

L'article R. 132-6 dispose que « toute cession de produits miniers au bénéfice d'un opérateur dont le siège social ou la résidence est située à l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie est soumise à la délivrance d'une autorisation afin de garantir la bonne utilisation des ressources minières, la préservation des intérêts de l'industrie minière et métallurgique locale, la compétitivité de cette industrie et la préservation des intérêts des collectivités, dans une perspective de développement durable./Dans ce cadre fixé au premier alinéa du présent article, sont soumises à un régime d'autorisation les cessions de produits miniers dont la teneur en métal calculée sur sec est inférieure à la limite visée à l'article R. 132-4 et la cession des produits miniers situés à l'extérieur des réserves géographiques métallurgiques (…) ».

L'article R. 132-7 fixe les critères à prendre en compte pour l'instruction des demandes : « l'autorisation de cession est délivrée par le gouvernement après avis du comité du commerce extérieur minier. Elle est accordée en prenant en considération l'évolution des marchés ainsi que les critères suivants : 1) le tonnage de produits miniers cédé ; 2) la qualité chimique des produits miniers et notamment la teneur en métal ; 3) la provenance des produits miniers ; 4) le type de contrat et la durée ; 5) les principes économiques de la valorisation des produits miniers ; 6) l'intérêt et les avantages pour le pétitionnaire et la Nouvelle-Calédonie d'une telle opération. ». L'article R. 132-21 fixe la composition du comité du commerce extérieur minier (président du gouvernement ou son représentant, les trois présidents des assemblées de province ou leur représentant, les trois représentants des organisations professionnelles intéressées nommés sur proposition de ces organisations pour deux ans par le

gouvernement, à savoir : deux représentants des exportateurs de produits miniers et un représentant de l'industrie métallurgique) ».

L'article R. 132-9 dispose que l'autorisation doit indiquer notamment le tonnage, la teneur moyenne en métal des produits miniers cédés sur l'année et par cargaison, l'identité du cessionnaire et, le cas échéant, la durée de validité de l'autorisation.

L'article R. 132-11 précise que le bénéficiaire de l'autorisation de cession est tenu d'informer les services compétents du gouvernement de tout changement notable entraînant une modification des conditions qui avaient justifié l'autorisation de cession.

- **Le schéma de mise en valeur des richesses minières et la question du maintien des exportations en direction des clients traditionnels à un niveau « sensiblement équivalent »**

La loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie organise l'articulation des décisions individuelles avec le schéma minier, l'article 39 disposant**,** dans son dernier alinéa que « toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières ».

Parmi les principes et orientations du schéma minier, il convient de relever notamment le principe figurant dans le paragraphe suivant : « afin d'éviter que les opérateurs miniers ne se retrouvent en situation de dépendance à l'égard des seuls transformateurs locaux, les exportations de minerai garniéritique ou latéritique à destination des clients traditionnels de la Nouvelle-Calédonie seront maintenues à un niveau sensiblement équivalent ».

c) L'interprétation de la province Nord

La province Nord rappelle régulièrement trois articles R. 132-3, R. 132-6 et R. 132-7 ainsi que le paragraphe du schéma minier susvisé concernant le maintien des exportations vers les clients traditionnels à des niveaux sensiblement équivalents. La lecture des textes par la province Nord, dans le prolongement de sa doctrine nickel, la conduit à considérer que le principe est l'interdiction des exportations de minerai brut alors que l'autorisation des exportations reste l'exception. Pour la province, l'exception est encadrée par les textes cités ci-dessus (les dispositions réglementaires du code minier et les principes du schéma minier).

La province Nord va décliner son interprétation de la réglementation dans le cadre des avis exprimés par son président en tant que membre du comité du commerce extérieur minier (CCEM)[31] mais également dans le cadre des contentieux portés devant la juridiction administrative relatifs aux arrêtés gouvernementaux autorisant certaines cessions de minerai en Chine et au Japon (cf. infra).

[31] L'article R. 132-7 du code minier prévoit que l'autorisation de cession est délivrée par le gouvernement après avis du CCEM.

1.3.2.4. Une position juridique et politique exprimée au comité consultatif

a) Les avis défavorables : les arguments de la province Nord

1er 2016 : les exportations de SMGM à destination de la Chine

Dans le cadre de l'examen par le CCEM de la demande de la société SMGM d'exporter 300 000 tonnes de minerai d'une teneur comprise entre 1,3 et 1,65 % auprès de clients chinois, le président de la province Nord émet un avis défavorable le 7 avril 2016 au motif que :

- « il n'y a rien qui garantit que ces latérites n'iront pas servir à fabriquer du pig iron chinois » (….) « c'est un mauvais message adressé à la communauté internationale du nickel au moment où tout le monde attend la décrue des stocks LME et par là même la reprise à la hausse des prix du nickel ». Dans cette argumentation, la province Nord considère que la cession de minerai en Chine à destination de fondeurs fabricants de pig iron conduirait à alimenter la crise du secteur du nickel en raison de la profusion de l'offre chinoise sous forme de nickel à bas contenu métal (pig iron) qui fait chuter les cours sur le marché mondial » ;
- « ce sont des latérites prélevées fatalement afin d'accéder à plus de saprolites pour l'exportation vers le Japon alors que ces mineurs jouent difficilement la solidarité avec la NMC et SNNC » ;
- « poursuivre l'exportation de minerai brut avec des prix aujourd'hui inférieurs à 18 dollars/tonne, s'apparente de plus en plus à une dilapidation du patrimoine calédonien » ; l'argument renvoie ici à la thématique portée par la province Nord sur le fait que la cession de minerai brut conduit à abandonner la rente métallurgique (cf. supra et infra).

2e 2017 : les exportations de SMGM à destination de la Chine

En 2017, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation d'exportation de minerai vers plusieurs sociétés chinoises, portée par l'entreprise SMGM, le président de la province Nord a émis un avis défavorable par courrier adressé au président du gouvernement daté du 16 août 2017. Les arguments mis en avant par le président de la province sont les suivants.

- **La destination**

Compte-tenu de la crise du secteur du nickel qui du fait de la présence d'une offre importante (notamment sous forme de stocks de minerai nickel entreposés en Chine) qui tire les cours vers le bas, la province Nord considère que favoriser les exportations vers la Chine contribue à alimenter la crise (avis défavorable en raison de la destination, compte-tenu du « poids de la Chine et son impact tant sur le maintien des stocks mondiaux à des niveaux très élevés que sur le maintien des prix à des niveaux excessivement bas »).

- **La perte de 70 % de la valeur du minerai au LME en cas de non transformation par une usine calédonienne**

Les tarifs négociés par les mineurs calédoniens auprès de leurs clients étrangers[32] se situent dans une fourchette comprise entre 25 et 30 % du LME. La province Nord considère qu'en valorisant ce minerai dans le cadre d'une usine calédonienne, le ferronickel serait alors vendu au cours LME (100 %

[32] Les achats de minerais s'effectuent selon les prix négociés entre le Syndicat des Exportateurs de Minerais en Calédonie (SEM) et le GOGOKAI (regroupement des métallurgistes).

du cours LME), générant une rente métallurgique pour le territoire sous la forme de dividendes (dans le cadre d'une usine offshore) et d'impact économiques directs (emplois et sous-traitance dans le cadre d'une usine on shore).

Le président de la province Nord, dans ce courrier adressé au président du gouvernement, calcule le manque à gagner lié à l'exportation du minerai, selon les termes suivants : « (…) ces activités ne valorisent la ressource nickel qu'à hauteur de 25 % du LME, au mieux 30 %. Pour 2016, la Nouvelle-Calédonie aura exporté 8 873 tonnes de nickel métal vers la Chine et pour une valeur de 2,45 Md F CFP. Valorisées à 100 % du LME dans une usine métallurgique et au coût moyen 2016 de 9 400 USD la tonne, cela aurait généré un chiffre d'affaires d'au moins 8,5 Md F CFP. ». Faisant référence au débat intervenu au congrès en 2015 dans le prolongement du conflit dit des rouleurs (cf. infra), le président de la province Nord ajoute que « le débat d'août 2015, ce n'est pas la métallurgie contre l'exportation, mais le choix de retombées pour la Nouvelle-Calédonie entre un modèle qui ne valorise qu'à 25 % du LME et qui de surcroît n'assure pas la pérennité de l'emploi, et un modèle qui valorise au prix du LME, c'est-à-dire 100 % du LME, et qui potentiellement pourrait « accueillir » des actifs des collectivités calédoniennes, à l'instar des joint-ventures SMSP-GLENCORE ou encore SMSP-POSCO. La Nouvelle-Calédonie aura ainsi exporté vers la Chine un peu plus de 15 000 tonnes de nickel-métal entre 2016 et mai 2017, et pour une valeur de 5 Md F CFP. Abandonnant au passage sa part sur les 70 % de valorisation métal (un peu plus de 10 Md F CFP pour un prix moyen 2016 de 4,3 USD/Lb) en se privant de la métallurgie ».

- **L'extraction de saprolites basses teneurs non fatales**

La province Nord considère comme un facteur aggravant dans cette demande portée par la société SMGM le fait que le minerai concerné ne soit pas du minerai dit fatal c'est-à-dire du minerai extrait dans le cadre de l'exploitation d'un minerai de plus fortes teneurs. Le président de la province Nord indique dans son courrier susvisé « non seulement, une situation où la Nouvelle-Calédonie est déjà perdante en se privant de la métallurgie, et sur les saprolites et sur les minerais fatals, il nous est proposé en plus dans ce dossier de la SMGM… de permettre l'extraction primaire des saprolites de basses teneurs (il n'est pas enlevé pour accéder à des saprolites plus riches… mais pour lui-même) en l'autorisant à les vendre brut à de tels niveaux de teneurs (inférieur à 1,70 %) et ce pour maintenir un site en activité. Je ne considère pas une telle orientation comme de l'optimisation mais de l'appauvrissement du sous-sol ».

3e 2018 : les exportations de la SLN à destination du Japon

En 2018, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation d'exportation de minerai saprolitique déposée par la SLN au bénéfice de la société japonaise PAMCO, le président de la province Nord a également émis un avis défavorable par courrier adressé au président du gouvernement daté du 14 mars 2018 sur le fondement de quatre arguments.

- **Le volume total de minerai vers le Japon**

La province Nord considère que la demande portée par la SLN « portera le volume autorisé à l'exportation vers le Japon, à environ 56 500 tonnes de nickel contenu…soit l'équivalent de la production annuelle de la SLN. C'est tout simplement inadmissible ».

- **Le type de minerai, valorisable en Corée**

La province Nord indique également, à l'appui de son avis défavorable, que « le type, la qualité et la teneur sont les mêmes caractéristiques que les minerais valorisés en Corée ». La chambre relève que si la teneur est la même, il n'apparaît pas, au vu de l'instruction, que ce minerai soit valorisable en Corée, dans son intégralité. Dès lors s'appuyer sur cet argument conduit la collectivité à refuser

l'exportation d'un minerai vers le Japon au motif qu'il aurait pu être valorisé en Corée alors qu'il ne peut, de facto, pas l'être.

- **La durée de l'exportation sollicitée ne serait pas compatible avec les travaux d'élaboration de la stratégie pays**

La province Nord indique en outre ne pas être favorable à la demande portée par la SLN au motif que la durée d'exportation « n'est pas compatible avec les travaux d'élaboration de la stratégie-pays et précisément au moment où les opérateurs miniers sollicitent le report de l'échéance de 2019 sur la reconnaissance des domaines miniers ». Il est constaté que la province met en avant un agenda politique (les travaux pour l'élaboration d'une stratégie pays et les revendications des industriels concernant le report de l'échéance prévue par le code minier pour reconnaître leur domaine minier, cf. infra) pour peser sur une décision affectant un industriel.

- **La perte de la rente métallurgique**

Conformément à sa doctrine nickel, la province Nord est défavorable à l'exportation de minerais à destination d'usines non détenues par des intérêts calédoniens, considérant qu' « il n'est pas dans l'intérêt du pays de brader 70 % de sa ressource pour approvisionner des usines étrangères ».

4e 2019 : les exportations de la SLN à destination du Japon et de la Chine

Confrontée à de graves difficultés financières, la SLN bâtit un nouveau modèle économique dont l'un des axes consiste à exporter le minerai qu'elle ne peut transformer dans son usine métallurgique à Nouméa (Doniambo). Jusqu'à 2019, le modèle minier de la SLN était dédié à l'alimentation de son usine de Doniambo avec un minerai compris entre 2,5 % et 2,6 % de nickel en moyenne. Les exportations de minerai concernaient marginalement sa production (minerai fatal exclusivement). Ayant enregistré huit exercices consécutifs avec un résultat négatif au cours des dix dernières années, confrontée à une perte de près de 80 Md F CFP, la SLN a rebâti son modèle économique.

Il s'agit pour la société de passer d'un modèle minier exclusivement dédié à la métallurgie de Doniambo, à « une exploitation minière valorisant au mieux la ressource extraite grâce au renforcement des exportations », ceci afin de « rendre le modèle SLN compétitif et durable », selon les termes d'un courriel adressé le 27 décembre 2018 par le directeur général de la société et le président de son conseil d'administration au président de la province Nord. Dans ce courriel, le directeur général et le président du conseil d'administration de la société expliquent les raisons économiques liées à ce changement de modèle qui devrait la conduire à valoriser le minerai qui n'est pas valorisé et valorisable actuellement par son usine de Doniambo.

Il est ainsi indiqué que « dans le modèle actuel, la SLN pratique une sélectivité coûteuse adaptée aux besoins de la transformation locale. Elle doit extraire et manipuler huit tonnes de minerai pour en envoyer un à Doniambo. Une partie du nickel est ainsi mise en verse ou bien laissée dans le gisement alors qu'elle pourrait créer de la valeur pour la SLN et pour le territoire. Le nouveau modèle vise une exploitation plus optimisée des différentes qualités de minerai présentes dans les gisements en continuant à envoyer les hautes teneurs à Doniambo, mais aussi en valorisant davantage le minerai à teneurs inférieures à 2 % non adapté à l'usine mais adapté à l'export ».

Les volumes envisagés pour valoriser les minerais non transformables par l'usine de Doniambo, sont estimés à « 2 millions de tonnes sur le 2ème semestre 2020 puis 4 millions de tonnes par an à partir de 2012 », contre « 0,9 millions de tonnes exportés en 2017 ».

Ce nouveau modèle économique de valorisation mixte (transformation locale par l'usine métallurgique en Nouvelle-Calédonie et valorisation à l'export des minerais non utilisables par l'usine) est présenté par la SLN comme faisant « référence dans les pays miniers ». Elle précise que l'alimentation de 3,4 millions de tonnes par an à Doniambo restera prioritaire.

S'agissant des conséquences sur le marché mondial, des volumes ainsi exportés, la SLN indique que « les volumes additionnels exportés resteront faibles par rapport au marché de minerai mondial, évalué à plus de 60 millions de tonnes en 2018, et ne sont donc pas de nature à déséquilibrer le marché ». Elle considère en outre que l'augmentation de la production dans les mines « entraînera des créations d'emplois et des investissements ».

La SLN ayant déposé en début d'année 2019, une demande d'exportation à hauteur de 4 millions de tonnes à destination du Japon et de la Chine, pour une durée de dix ans, le président de la province Nord a exprimé son avis défavorable. Il a formalisé par courrier daté du 23 janvier 2019 adressé au président du gouvernement les arguments suivants.

- **Le « bradage de la ressource calédonienne de nickel à seulement 20 % du LME et au mieux 25 % » et « l'appauvrissement » de la ressource calédonienne avec 7 millions de tonnes extraites par la SLN**

Le président indique en premier lieu que la cession du minerai par la SLN conduirait à « pérenniser le bradage de la ressource calédonienne de nickel à seulement 20 % du LME et au mieux 25 % à prix spot[33], mais aussi d'en accélérer l'appauvrissement en visant à elle seule, un volume d'exportation de minerai brut de 4 millions de tonnes humides dans un horizon de deux ans, à ajouter au 3 millions de tonnes nécessaires à l'approvisionnement des fours de Doniambo, soit 7 millions de tonnes par an pour la seule SLN alors que GORO et KNS n'en consommeraient chacune qu'autour de 3 millions de tonnes ».

Dans sa réponse à la contradiction, le directeur général de la SLN affirme que les demandes d'autorisations d'exportation de la SLN concernent du minerai de teneur trop basse ou avec des caractéristiques nécessitant des investissements trop coûteux pour être transformé par KNS ou Vale NC, qui n'auraient jusqu'à présent pas été intéressés par l'exploitation de ces minerais bien que des rapprochements soient en cours avec ces usines.

- **« L'insuffisance de compétitivité » de la SLN**

Le président de la province Nord indique en deuxième lieu que cette cession vise à « assurer la survie d'une société métallurgique dont ils avouent et projettent déjà et sans pudeur l'insuffisance de compétitivité malgré leurs plans de performance, malgré la prise en charge par la Nouvelle-Calédonie de la future centrale électrique. La SLN accuse aujourd'hui une perte cumulée de 100 Md F CFP sur les six dernières années depuis 2012, et ce tout en honorant annuellement les 50 000 tonnes de ferronickel au profit de son client exclusif et non moins actionnaire de référence, ERAMET. La Nouvelle-Calédonie ne peut pas prétendre tirer profit d'une telle relation (…). Vous l'avez noté, la société a perdu 28 % de son chiffre d'affaires en six ans, les prix et le marché n'expliquent pas tout, les stratégies et ainsi que les choix d'ERAMET, l'actionnaire de référence y sont pour beaucoup. (…). Je ne suis pas d'accord avec ce modèle et s'il faut envisager une optimisation des gains sur mines compte-tenu des difficultés de la société, c'est pour rebondir sur quoi qui redonnerait de la compétitivité métallurgique ».

[33] Prix spot : prix fixé pour livraison immédiate

- **La nécessité de rechercher des synergies entre la SLN et la SMSP**

Enfin, le président de la province Nord attire l'attention du président du gouvernement sur la question que pose la demande de la SLN au regard de la « cohérence avec les discussions engagées avec la SMSP depuis novembre 2017, dans la recherche de synergies gagnant-gagnant, Nouvelle-Calédonie y compris, et précisément en exportant le minerai non dédié à Doniambo, dans des usines offshore détenues majoritairement par des intérêts publics calédoniens ».

Par arrêté du 16 avril 2019, le gouvernement a autorisé la SLN à céder les produits de nickel au bénéfice de sociétés chinoises via la société ERAMET ainsi que vers des sociétés japonaises. La SLN a reçu l'autorisation de céder pour une durée de 10 ans, du minerai vers une société japonaise, dans la limite de 560 000 tonnes par an, vers une autre société japonaise dans la limite de 440 0000 tonnes par an, et vers diverses sociétés chinoises dont le nom figure en annexe à l'arrêté, dans la limite de 3 millions de tonnes par an. L'arrêté prévoit un échelonnement dans le temps (en 2019, un tonnage maximal de 2 millions de tonnes, en 2020, un tonnage maximal de 3 millions de tonnes et à partir de 2021, un tonnage maximum de 4 millions de tonnes). Les teneurs concernées sont inférieures ou égales à 2 % en nickel par cargaison et inférieures ou égales à 1,80 % en nickel en moyenne annuelle.

Outre son refus exprimé dans le cadre du CCEM dont il est membre, le président de la province Nord a publiquement fait part de son refus d'accepter ce changement dans le modèle économique de la SLN, dans le cadre notamment d'un communiqué de presse et d'une interview accordée à la presse. Par communiqué en date du 7 mars 2019, le président de la province indique vouloir « faire la mise au point suivante :

> 1) L'intérêt de la Nouvelle-Calédonie dans le marché mondial du nickel, c'est d'être productrice de nickel-métal
> 2) L'actualité récente a démontré que grâce à la doctrine nickel que nous préconisons, c'est GLENCORE qui paie la montée en puissance de KNS alors que dans le Sud c'est l'Etat français et la Nouvelle-Calédonie qui paient pour la SLN, sans parler de l'aide de l'Etat à VALE-GORO. Dans le même temps notre usine de Corée est compétitive…
> 3) Je ne peux que m'interroger sur le ratio présenté par la SLN de 1 tonne sur 8 de manipulées destiné à l'enfournement à Doniambo, le reste étant exporté. Ce qui signifie maintenir Doniambo dans un statu quo mortifère et exporter 7 t sur 8 au quart de sa valeur transformée. Un vrai modèle de développement supposerait rebondir sur ce qui donnerait de la compétitivité à l'activité métallurgique et sur la destination du minerai non traité à Doniambo vers les usines offshores détenues par les intérêts publics calédoniens.
> 4) J'ai déjà fait part à ERAMET de mon opposition et j'ai indiqué à la SLN que j'étais disposé, dans ce cadre et dans cet esprit, à apporter ma contribution ».

Dans une interview accordée au journal Les Nouvelles Calédoniennes paru le 16 avril 2019, le président de la province Nord indique ne pas être d'accord « pour autoriser la SLN à exporter, en 2019, 4 millions de tonnes humides par an de minerai sur 10 ans, parce que c'est l'équivalent de 50 000 tonnes de nickel contenu par an, tonnage supérieur à ce qui est transformé à Doniambo. Cela revient à livrer ce volume au prix LME (London metal exchange, la Bourse de référence, NDLR) du brut aux concurrents japonais ou chinois alors que, au même prix, tout ou partie de ce volume exporté pourrait être livré et transformé dans nos usines-pays. Sur le plan politique, alors que se profile l'opportunité de la pleine souveraineté du pays, ce serait la dernière version d'une politique coloniale de la terre brûlée, c'est-à-dire vider le pays d'une ressource minérale non-renouvelable dans des teneurs qui pourraient être transformées ici, on shore, ou à l'extérieur, offshore, dans les usines-pays ». Dans cette même interview, il indique souhaiter qu'un volume d'un million de tonnes soit réorienté vers l'usine de Corée (« Pour l'heure, je propose de transiger sur une autorisation de 4 millions de tonnes humides, dont 1 million pour

la Société du nickel de Nouvelle-Calédonie et de Corée (SNNC) en 2019, et pas sur 10 ans. Nous allons proposer de nouvelles opportunités de joint-venture à 51 % en faveur des intérêts publics calédoniens pour la transformation des 3 millions de tonnes restantes sur les 4 millions demandés par le modèle ERAMET-SLN ». La chambre relève que les négociations engagées entre la SMSP et ERAMET ont conduit la filiale de la SOFINOR à refuser la proposition de la SLN de lui céder 1 million de tonne de minerai pour la Corée, le volume étant au-delà du volume « absorbable » par l'usine de Corée (sauf à arrêter l'approvisionnement de l'usine de Corée via NMC et à lui préférer l'approvisionnement par le minerai cédé par SLN, ce que la SMSP n'a pas accepté : cf. rapports de la chambre sur la SOFINOR et la SMSP).

Dans sa réponse à la contradiction, le directeur général de la SLN ajoute que des échanges récents ont eu lieu avec la SMSP et ses filiales. Ainsi, les minerais saprolitiques, très riches en fer de Poum ont été proposés à NMC/SNNC à hauteur d'un million tonnes humides par an ; un Memorandum of Understanding (MOU) a été en discussion pendant plusieurs mois. La SLN indique qu' « après beaucoup d'échanges, NMC a préféré privilégier la valorisation maximale des massifs qu'elle exploite pour alimenter l'usine de SNNC » et ajoute qu'il existe aussi des échanges techniques entre les métallurgistes de SNNC et de la SLN depuis plusieurs années. La SLN précise qu'un protocole d'accord aurait récemment été signé confirmant l'engagement de la formation d'un groupe de travail commun afin d'étudier la mise en place d'un accord commercial relatif à la vente de minerai par la SLN à la SMSP jusqu'à un million de tonnes humides par an. Un comité technique a également été créé en 2019 entre la NMC et la SLN afin de trouver des synergies sur les zones d'activités communes actuelles ou à venir (Kouaoua, Poro, Népoui/Poya) concernant les infrastructures de stockage, d'évacuation (pistes), de chargement et de mouillage.

5e 2019 : Les suites données par la province Nord à l'autorisation accordée à la SLN d'exporter 4 millions de tonnes de minerai : l'ouverture d'une procédure de réexamen de l'autorisation de travaux d'exploitation

La province Nord a demandé au tribunal administratif de Nouméa l'annulation de cet arrêté (cf. infra). En outre, le président de la province Nord a engagé une procédure d'examen des impacts de ce programme d'exportations de la SLN sur les autorisations d'exploitation minière accordées à la société par l'assemblée de la province Nord.

L'article R. 142-10-19 du code minier prévoit que « le bénéficiaire de l'autorisation de travaux d'exploitation est tenu de faire connaître au président de l'assemblée de la province compétente les modifications qu'il envisage d'apporter à ses travaux, ses installations ou à ses méthodes de travail lorsqu'elles sont de nature à entrainer un changement notable des données initiales du dossier de demande d'autorisation mis à l'enquête./Dans ce cas, si les modifications le justifient, le président de l'assemblée de la province compétente prescrit les mesures complémentaires dans les formes prévues à l'article R. 142-10-18 ou sollicite de la part du bénéficiaire le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation (…) ».

Par courrier daté du 9 mai 2019, le président de la province a indiqué au directeur de la DIMENC ne pas avoir « connaissance des impacts éventuels de ce programme sur les autorisations d'exploitation minière (AEM) existantes et concernées, et qui seraient de nature à entraîner un changement notable des données fournies initialement à l'occasion de l'instruction de ces AEM (…). Pour ma part, je relèverai ici que ces AEM ont été octroyées dans le cadre de l'approvisionnement de Doniambo, pour un volume d'enfournement atteignant aujourd'hui 3,4 millions de tonnes humides par an et pour une production moyenne annuelle en ferronickel de 55 0000 tonnes ». Considérant que l'extraction d'un volume total

composé du minerai destiné à l'usine de Doniambo et des volumes à l'exportation, conduirait à extraire « non plus 3,4 millions de tonnes/an mais 7,4 millions de tonnes/an dont 4 millions iraient brutes à l'exportation ! », le président de la province Nord considère que « cette donnée modifiant substantiellement le document initial d'orientation générale des AEM existants, est de nature à mon sens, à modifier notablement les données de la demande initiale d'AEM soumise à enquête, et par conséquent suffisante pour justifier des dispositions de l'article R. 142-10-19 en cas de modifications substantielles ». Le président de la province Nord invitait le directeur de la DIMENC à « prendre l'attache de la SLN et (à lui) soumettre l'analyse de (ses) services quant à ce programme « 4 millions de tonnes » (…) ».

Interrogée sur la réalisation de cette étude demandée à la DIMENC, la province Nord a indiqué[34] qu'aucune analyse n'a pour l'instant été produite, « la société SLN n'a pas encore sollicité la DIMENC pour signaler des changements ni dans ses modes opératoires, ni dans l'exploitation de ses gisements ».

b) Les avis favorables aux exportations de minerai par NMC : les arguments de la province Nord

Les demandes portées en 2018 et en 2019 par la société NMC dans laquelle la province Nord est indirectement représentée à travers la SMSP, filiale de la SOFINOR recevront un avis favorable de la part de la province et du gouvernement pour l'exportation de minerai basses teneurs vers la Chine. Par arrêté du 19 mars 2018, la société NMC a été autorisée, durant une année, à exporter 440 000 tonnes de nickel à destination de YICHUAN pour des teneurs inférieures à 1,70 %. Par arrêté du 16 avril 2019, la NMC a été autorisée à céder du minerai basses teneurs (teneurs inférieures ou égales à 1,80 %) pour un tonnage maximal de 460 000 tonnes humides, jusqu'au 31 décembre 2019.

En 2018, par courrier daté du 14 mars 2018 adressé au président du gouvernement calédonien, le président de la province Nord donne un avis favorable à la demande portée par NMC (co-entreprise de la SMSP et de POSCO) pour exporter du minerai saprolitique au bénéfice de l'usine YICHUAN. L'avis favorable est accordé à cette entreprise, dont la province Nord est un actionnaire indirect via la SMSP et la SOFINOR, car le minerai est cédé à une entreprise offshore.

Interrogée sur le fait que les arguments mis en avant par la province Nord à l'appui de son avis défavorable à la demande portée par la SMGM de renouvellement d'exportation en 2017 (cf. supra) pouvaient également s'appliquer à la demande portée par la société NMC de cessions de minerai vers la Chine, la province Nord indique[35] : « justement non ! le partenariat que la SMSP a conclu avec le chinois YICHUAN dans le cadre du MOU débouche sur une joint-venture 51/49 où la SMSP est majoritaire. Ainsi, NMC approvisionnera cette usine calédonienne par le petit minerai fatal, c'est-à-dire le petit minerai extrait incidemment lors des extractions destinées à approvisionner l'usine calédonienne de la SNNC ».

La chambre relève que l'usine YICHUAN n'est actuellement pas une entreprise détenue par des intérêts calédoniens et qu'il est donc inexact de présenter celle-ci comme étant une usine calédonienne offshore. Les négociations en vue d'une participation de la SMSP à hauteur de 51 % dans l'usine YICHUAN sont en cours depuis plus de deux ans (cf. rapport de la chambre sur la SOFINOR et la SMSP). Au moment où la chambre clôture son contrôle, les statuts de la co-entreprise ne sont pas déposés. Les relations entre YICHUAN et la SMSP ne sont formellement plus encadrées par le pré-accord qui avait été signé le 22 mars 2018 sous la forme d'un Memorandum of Agreement (MOA), ce dernier ayant été résilié

[34] Réponse par courriel daté du 11 juillet 2019
[35] Réponse par courriel daté du 10 juillet 2019

unilatéralement par la SMSP par courrier adressé à YICHUAN le 25 septembre 2018 suite à un incident lié à l'acheminement vers l'usine d'une partie de la cargaison exportée par NMC (mais rétabli ultérieurement). En outre, une des conditions pour la mise en place de la joint-venture avec YICHUAN réside dans la sécurisation par la SMSP de son engagement d'approvisionner l'usine chinoise à hauteur d'une quotité (600 000 tonnes) durant 25 ans, dont elle ne dispose pas à l'heure actuelle. Des négociations sont en cours entre la SMSP et la SLN afin de parvenir à sécuriser l'achat par la SMSP de la quotité nécessaire à l'usine chinoise. Il était donc prématuré à ce stade de considérer que l'exportation vers l'usine YICHUAN entrait dans le cadre de la doctrine nickel, la rente métallurgique dont la province Nord considère qu'elle fonde sa position, n'est pas partagée par l'usine YICHUAN avec la SMSP. Depuis 2018, les exportations par NMC en Chine n'ont donné lieu à aucun partage du chiffre d'affaires généré par la fabrication du ferronickel à partir du minerai calédonien. NMC s'est ainsi située précisément dans la même position que les mineurs exportateurs critiqués par la province Nord.

Par ailleurs, au-delà des délais dans la mise en place de la joint-venture avec la Chine, la chambre relève que lorsque cette dernière sera mise en place, le partage de la rente métallurgique ne pourra intervenir qu'après remboursement de l'entrée de la SMSP au capital de l'usine, celle-ci ne pouvant être couverte financièrement complètement par les apports en nickel. Ainsi, dans le MOU signé le 22 mars 2018, résilié formellement par la SMSP, mais reconduit finalement tacitement par cette dernière (cf. rapports de la chambre sur la SMSP et SOFINOR), il est prévu que le prix de cession des 51 % de participation dans l'usine YICHUAN sera payé par les futurs dividendes versés par YICHUAN à la SMSP. Ce type de montage prive ainsi de support concret l'argument avancé par la province Nord d'un retour financier de la rente métallurgique vers la Nouvelle-Calédonie ; sous forme de dividendes, avant le remboursement intégral de la participation financière au capital de la joint-venture.

1.3.2.5. Une position juridique et politique exprimée devant le congrès

La province Nord a indiqué à la chambre[36] que « le conflit des rouleurs et opérateurs miniers d'août 2015 avait pour origine, l'avis négatif du président de la province Nord au CCEM du 31 juillet 2015 et, ensuite, le refus du président du gouvernement, d'autoriser les demandes d'exportation vers la Chine présentées par les mineurs calédoniens (…) ». En août 2015, un conflit désigné sous l'expression « conflit des rouleurs », a opposé le syndicat professionnel des transporteurs du nickel sur mines (CONTRAKMINE) et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Les « rouleurs » (propriétaires de camion, ce sont les sous-traitants des exploitants miniers) ont manifesté leur opposition au refus du gouvernement d'autoriser les exportations de minerai basses teneurs en direction de la Chine et d'ouvrir ainsi un nouveau marché concernant ce type de minerai traditionnellement exporté vers l'Australie. Le gouvernement justifiait son refus d'autoriser les exportations vers la Chine en se référant au schéma minier de 2009 notamment le principe de la valorisation locale de la ressource et la poursuite de partenariats déjà éprouvés sur la base de volumes équivalents.

Le haut-commissaire a demandé au congrès l'organisation d'une session extraordinaire afin de débattre de la stratégie de la Nouvelle-Calédonie en matière d'exportation de minerai. A la demande du haut-commissaire, le débat, organisé le 14 octobre 2015, devait également permettre au congrès de préciser son interprétation des dispositions du schéma minier aux termes desquelles, « Afin d'éviter que les opérateurs miniers ne se trouvent en situation de dépendance à l'égard des seuls transformateurs locaux, les exportations de minerai garniéritique ou latéritique à destination des clients traditionnels de la

[36] Réponse par courriel daté du 10 juillet 2019

Nouvelle-Calédonie seront maintenues à un niveau sensiblement équivalent ». Sur la base de ce paragraphe, trois questions étaient posées aux membres du congrès, parmi lesquels le président de la province Nord :

- le schéma minier interdit-il, par principe, toute exportation de minerai vers d'autres pays que les « clients traditionnels » ?
- le schéma minier interdit-il, par principe, toute augmentation du niveau des exportations vers ces mêmes « clients traditionnels » ? il s'agissait donc ici d'apprécier la notion posée dans le schéma minier de maintien « à un niveau sensiblement équivalent »
- à la lumière de l'interprétation ainsi apportée, le congrès souhaite-t-il que l'examen des demandes d'exportation en cours[37] soit inscrit à l'ordre du jour du gouvernement. Le 30 juillet 2015, les trois présidents de province ne s'étaient pas mis d'accord sur les demandes d'exportation vers la Chine.

En introduction aux débats, le président du gouvernement alors en fonctions indique la position des groupes politiques sur la question des exportations : « Pour le bureau politique élargi du FLNKS de Kaala-Gomen de janvier 2015, la doctrine nickel, proche de celle de la province Nord, c'est l'arrêt des exportations de minerai brut, sauf pour les entreprises calédoniennes off-shore. Pour l'Union Calédonienne, en congrès en novembre 2014 à Tiaoué, c'est même « l'arrêt des exportations de minerais bruts dans un processus progressif à achever d'ici 2019 ». Pour Calédonie Ensemble, « l'exportation de nickel, c'est la marque des pays sous-développés ». Les Républicains, quant à eux, se sont déclarés favorables aux demandes d'exportation vers la Chine, « dès lors que les autorisations seraient limitées en volume, en teneurs et en durée. (…) La position de l'UC a évolué (…) la possibilité d'autoriser des exportations vers la Chine a été admise (…) : « dès lors que ces dernières répondent à une situation particulière, qu'elles visent à soulager la situation des rouleurs et des mineurs et qu'elles restent limitées dans le temps (environ 18 mois) et en volume ».

Aux termes des débats, les élus ont conclu par 27 voix contre 25 et deux abstentions que le schéma minier n'interdit pas l'exportation vers des clients non traditionnels.

Le président de la province Nord a renvoyé à la position exprimée par M. GOROMIDO au nom du groupe UNI, pour indiquer sa réponse aux questions soulevées par le haut-commissaire.

S'exprimant au nom du groupe UNI, M. Joseph GOROMIDO répond par l'affirmative à la première question posée par le haut-commissaire (les dispositions du schéma interdisent-ils par principe toute exportation vers d'autres pays que les clients traditionnels ?). Le groupe UNI considère qu'il ne peut y avoir de dérogation à ces dispositions : « la Chine n'est pas un client traditionnel, au sens où la Nouvelle-Calédonie n'a pas de courant d'affaire régulier avec ce pays. Les exportations réalisées vers la Chine en décembre et mars 2012 n'étaient que sporadiques. Ces exportations n'ont pas été faites de façon habituelle et soutenue contrairement aux exportations vers le Japon et l'Australie. Sur ces deux marchés la demande est importante avec des prix compétitifs compte tenu des cours du nickel actuel. La crainte des rouleurs et des sous-traitants est donc sans fondement sur la durée ».

S'agissant de la deuxième question (les dispositions du schéma minier interdisent-elles par principe toute augmentation du niveau des exportations vers ces mêmes clients traditionnels ?), le groupe

[37] A cette époque, quatre demandes concernaient la Chine. Certaines de ces demandes avaient été déposées en septembre et octobre 2014 ; le silence des autorités compétentes pendant un délai de 6 mois valant décision implicite de rejet (cf. article 112-14 du code minier), elles étaient implicitement rejetées.

UNI répond également par l'affirmative et « réaffirme que la maîtrise de la ressource est capitale pour optimiser la création de valeur ajoutée. Il n'est pas question pour notre groupe d'interdire toute exportation de minerai quelle que soit sa nature, mais de l'encadrer comme le prévoit le schéma minier voté à l'unanimité en 2009 au sein de ce congrès. Le rapport que nous avons entre les mains confirme que le tonnage extrait et la production minière est en augmentation depuis 2009 sur les différents sites. L'exportation ne doit pas être synonyme de dilapidation de la ressource par une surexploitation qui ne laisserait rien pour nos générations futures, c'est ce qui se passe actuellement. L'augmentation des exportations vers le Japon et l'Australie, à un moment où les cours du nickel sont historiquement bas, illustre parfaitement cet état de fait. Nous devons nous assurer que toute exportation de minerai brut assure un retour substantiel de valeur ajoutée métallurgique vers la Nouvelle-Calédonie (…). Aujourd'hui, les demandes d'exportation vers la Chine n'ont pas lieu d'être. Le schéma préconise de stocker nos produits sub-économique en vue d'une valorisation future. (…) ».

Sur la question du réexamen par le gouvernement des demandes d'exportation vers la Chine, le congrès a voté dans le sens d'un avis positif pour que ces demandes soient instruites sur une teneur limitée à 2,07 %. Suite à ce débat, le gouvernement a autorisé les mineurs à écouler sur une période limitée à 18 mois leur minerai pauvre vers des fondeurs chinois. Un an après, le plan de soutien conjoncturel en faveur du nickel adopté en mars 2016 par le gouvernement découle de l'inflexion donnée sur la possibilité d'exporter du minerai brut.

Il valide la contribution des mineurs calédoniens à l'approvisionnement de l'usine de Corée[38], il prévoit le réexamen des dossiers d'exportation vers la Chine[39], en substitution des volumes accordés vers l'Australie (compte-tenu du risque de suspension des activités de l'usine australienne Queensland nickel) et le principe d'un renouvellement des autorisations arrivant à échéance de validité[40]. Certains arrêtés pris en ce sens par le gouvernement seront portés devant le juge administratif par la province Nord.

1.3.2.6. Les recours juridiques engagées par la province Nord contre les arrêtés du gouvernement

a) Les recours concernant les arrêtés pris par le gouvernement en 2015

La province Nord a porté devant le juge administratif l'arrêté en date du 27 octobre 2015 par lequel le gouvernement avait autorisé la société Maï Kouaoua Mines à céder du minerai de basses teneurs en nickel à destination de la Chine. Par un jugement du 21 juin 2016, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande. Par une requête le 29 juillet 2016 complétée le 24 mai 2018, la province Nord a demandé à la cour administrative d'appel de Paris d'annuler le jugement du tribunal administratif et d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du gouvernement.

---

[38] « (…) conformément au plan prévisionnel 2016 de la NMC portant sur 3,6 millions de tonnes humides de minerai, les mineurs calédoniens consultés s'engageront individuellement et collectivement à satisfaire les besoins d'approvisionnement de SNNC en minerai d'une teneur de 1,9 % ni à 2 % ni, selon la répartition générale suivante : NMC 3,050 Kth ; SLN : 350 Kth ; SMGM : 50kth ; SMT : 50 Kth ; MKM : 100Kth. »

[39] « Ces volumes seront répartis entre les mineurs dans des proportions équivalentes. Les demandes déposées devront être limitées à 18 mois. Les mineurs sont invités à privilégier des exportations vers des métallurgistes chinois fabricants d'acier (et non de pig iron) et qui de ce fait ne font pas concurrence aux opérateurs calédoniens ».

[40] Il s'agissait du renouvellement de l'autorisation accordée à la société SMGM d'exporter du minerai vers la société japonaise PAMCO.

La cour administrative d'appel de Paris, dans un jugement daté du 7 juin 2018 ne donne pas suite à la demande d'annulation de l'arrêté gouvernemental.

La contestation de la légalité de l'arrêté gouvernemental par la province Nord reposait notamment sur deux moyens principaux, écartés par le juge d'appel.

- **L'argument de l'interdiction d'exporter du minerai non valorisable par une usine offshore calédonienne**

En premier lieu, la province Nord considérait que l'arrêté gouvernemental portait atteinte à l'exploitation durable des ressources minières de la Nouvelle-Calédonie et aux intérêts des collectivités, en méconnaissance des termes des dispositions combinées des articles R. 132-3, R. 132-6 et R. 132-7. Au soutien de ce moyen, la province Nord faisait valoir que grâce aux progrès technologiques, les minerais objets de l'autorisation d'exportation pourraient, dans le futur, devenir valorisables sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie ou dans une usine en projet en Chine dont elle détiendrait indirectement la moitié des parts. Ce faisant, la province Nord ne contestait pas que les minerais en cause ne sont actuellement pas valorisables en Nouvelle-Calédonie et ne soutenait pas qu'ils le seraient dans un avenir proche. De plus, la province Nord ne contestait pas la circonstance, invoquée par le gouvernement, selon laquelle l'exportation en cause évite le stockage, dommageable pour l'environnement et l'économie locale, de produits de curage comportant une faible teneur en métaux. Cette présentation des dispositions réglementaires du code minier par la province Nord dans la logique de la doctrine nickel (arrêter l'exportation des minerais non valorisés par une usine offshore) n'a pas été retenue par le juge d'appel, la province Nord n'ayant pas produit d'autre argument que la possibilité dans un avenir non déterminé d'exploiter par des usines calédoniennes. Le droit actuel n'offre pas un ancrage juridique à l'application de la doctrine nickel dans ces considérations liant l'autorisation d'exportation et la transformation du minerai dans une usine calédonienne offshore.

- **L'argument relatif au maintien des courants d'exportations vers les clients traditionnels**

En second lieu, la province Nord considérait qu'il résulte des dispositions de l'article 39 de la loi organique[41], reprise à l'article Lp. 111-7[42] du code minier que toute décision individuelle prise dans le cadre de la règlementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. Au titre du lien effectué entre les décisions individuelles prises dans le cadre de la règlementation minière et le schéma minier adopté le 18 mars 2009 par le congrès, la province Nord considérait que l'arrêté du gouvernement autorisant les exportations de la société Maï Kouaoua Mines contredisait deux dispositions figurant dans le schéma minier.

---

[41] Article 39 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie: « D'ici 2004, la Nouvelle-Calédonie arrête, par une délibération du congrès prise après avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines, un schéma de mise en valeur des richesses minières, qui comporte notamment : 1° L'inventaire minier ;/2° Les perspectives de mise en exploitation des gisements ;/3° Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ;/4° Le recensement des zones soumises à une police spéciale ;/5° Les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable ;/6° Les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers./Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières ».

[42] Article Lp. 111-7 du code minier : « Ainsi qu'il est énoncé à l'article 39 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie : « Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. ». »

La première figure dans le chapitre 4 de la partie II du schéma minier qui comprend, dans sa partie relative à la défense des principes régissant la politique d'exportation des produits miniers, un paragraphe relatif au maintien des courants d'exportation pour les petits mineurs. Ce paragraphe précise notamment : « afin d'éviter que les opérateurs miniers ne se retrouvent en situation de dépendance à l'égard des seuls transformateurs locaux, les exportations de minerai garniéritique ou latéritique à destination des clients traditionnels de la Nouvelle-Calédonie seront maintenues à un niveau sensiblement équivalent ». La province Nord considérait qu'à l'époque de l'adoption du schéma minier, la Chine ne faisait pas partie des clients traditionnels, puisqu'à l'époque, les flux d'exportation étaient dirigés principalement vers l'Australie, la Corée et le Japon (cf. tableau n° 9).

L'autre disposition à laquelle se référait également la province Nord pour indiquer que l'arrêté gouvernemental contredisait le schéma minier, était le paragraphe figurant dans le chapitre 4 de la partie II du schéma minier, relatif à la définition des critères d'autorisation pour l'exportation de minerais qui précise notamment : « afin d'intégrer l'amenuisement d'une ressource limitée et d'assurer la pérennité des unités métallurgiques implantées localement, il est essentiel d'adapter la politique d'exportation des minerais bruts, notamment des minerais garniéritiques, aux capacités des gisements et aux évolutions du marché ».

Sur le fondement de ces dispositions du schéma minier, la province Nord plaidait que les exportations de minerais devaient donc être réservées aux usines détenues directement ou indirectement par des entités néocalédoniennes.

Le juge d'appel n'a pas retenu ce moyen dans ses deux branches considérant que « contrairement à ce que soutient la province, ces orientations n'impliquent nullement que les exportations de minerais soient réservées aux clients dits traditionnels de la Nouvelle-Calédonie et aux usines détenues directement ou indirectement par des entités néocalédoniennes ». Le juge d'appel a considéré que la circonstance que l'arrêté contesté autorise l'exportation de minerais à destination d'un client non traditionnel (la Chine) n'est pas incompatible avec l'orientation du schéma selon laquelle les exportations à destination des clients traditionnels seront maintenues à un niveau sensiblement équivalent, au motif que « cette orientation préconise seulement de garder un niveau stable d'exportation afin que les opérateurs miniers ne se retrouvent pas en situation de dépendance à l'égard des seuls transformateurs locaux ».

S'agissant de l'autre disposition du schéma minier relevée par la province Nord, la cour administrative d'appel l'a écartée considérant que « si la province Nord soutient que l'arrêté contesté serait incompatible avec la seconde orientation précitée, relative à la définition des critères d'autorisation pour l'exportation de minerais, elle n'apporte aucune précision au soutien de cette branche de son moyen ».

Par jugement rendu le même jour, le 7 juin 2018, la cour administrative d'appel de Paris rejetait également l'autre demande portée par la province Nord que soit annulé l'arrêté n° 2015- 2357/GNC du 3 novembre 2015 modifiant l'arrêté n° 2005-481/GNC du 31 mars 2015 par lequel le gouvernement a autorisé la Société des Mines de la Tontouta à céder du minerai de type saprolite à destination du Japon. Les mêmes moyens ayant été avancés par la province Nord, le juge d'appel les a écartés sur les mêmes considérations.

La réglementation actuelle n'offre pas le support juridique permettant de décliner l'axe de la doctrine nickel dédié à l'exportation.

b) Le recours concernant l'arrêté pris en 2019 par le gouvernement autorisant les exportations de la SLN

Par requête enregistrée au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie le 14 juin 2019, la province Nord a demandé au juge administratif d'annuler l'arrêté du gouvernement pris en avril 2019 autorisant la SLN à exporter 4 millions de tonnes de nickel durant dix ans.

En réponse aux observations concernant les recours juridiques engagés par la province Nord contre les arrêtés du gouvernement, le président de la collectivité indique que la province doit intervenir lorsqu'elle estime que les actes litigieux portent atteinte aux intérêts qu'elle a à sa charge de protéger compte-tenu de ses compétences notamment en matière de protection de l'environnement et de développement économique.

Mettant en avant l'engagement pour un développement durable, notamment pour assurer une exploitation qui présente le plus de critères de durabilité et de pérennité, et compte-tenu des dispositions ayant trait à la protection de l'environnement et à la promotion d'un développement économique durable, la province Nord apporte la réponse suivante : « constatant que les pouvoirs publics calédoniens interviennent en méconnaissance de ces dernières, en agissant au contentieux, la province Nord ne fait qu'assurer ses obligations envers la population calédonienne en promouvant un développement et une exploitation durables des ressources naturelles du pays ».

1.3.3. La prise de participation majoritaire au capital de la SLN

1.3.3.1. La représentation indirecte de la province Nord dans le capital de la SLN

Le schéma mis en place pour organiser la représentation des provinces dans le capital et le conseil d'administration de la SLN ayant déjà donné lieu à des observations et recommandations dans le cadre des rapports de la chambre concernant la SOFINOR et la SMSP, la chambre ne revient pas dans le présent contrôle sur l'inefficacité de la gouvernance mise en place et renvoie donc à ses rapports.

a) La participation en capital

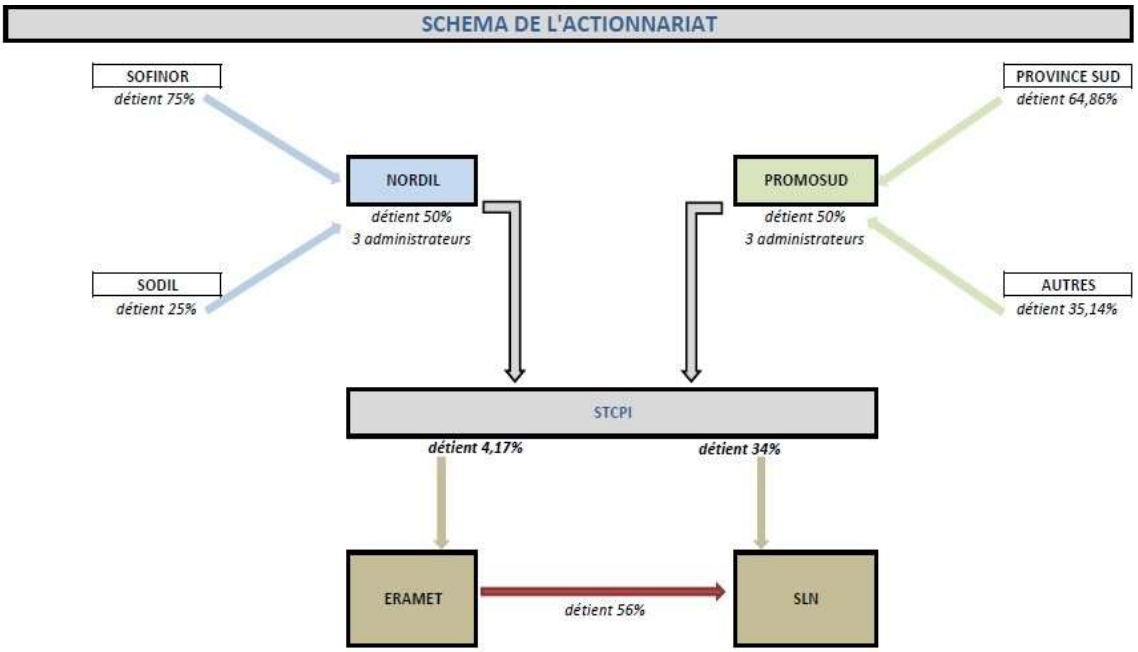
1er Une participation à hauteur de 34 % dans la SLN et 4 % dans ERAMET

Les collectivités calédoniennes sont indirectement représentées au capital de la SLN par le truchement de leurs sociétés d'économie mixte respectives (SOFINOR pour la province Nord, SODIL pour la province des Iles et PROMOSUD pour la province du Sud) au sein de la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI). La province Nord et la province des Iles sont représentées au sein de la STCPI via une société, la SAS NORDIL, composée à 75 % de la SOFINOR et à 25 % de la SODIL. NORDIL possède 50 % des participations dans la STCPI, PROMOSUD détenant les 50 % restantes.

La STCPI possède 34 % du capital de la SLN (composé également de la participation d'ERAMET à 56 %, de la société japonaise NISSHIN STEEL à 10 % et de l'Etat avec une action) et 4 % du capital d'ERAMET.

Le schéma ci-dessous illustre la répartition des participations entre les provinces, leurs sociétés de développement et la STCPI.

Tableau n° 11 : Répartition des participations entre les provinces, leurs sociétés de développement et la STCPI



Source : ROD CTC Nouvelle-Calédonie sur la province Nord (rapport 9 mars 2017)

2e Une participation financée par l'Etat dans le cadre d'une subvention allouée aux provinces

La participation de la STCPI en 2000 a été financée par l'Etat au moyen d'une subvention d'un montant global de 19 Md F CFP allouée aux trois provinces dont 7,57 Md F CFP pour la province Nord. Au moyen de cette subvention, la province Nord a racheté le contrat de prêt participatif conclu entre la STCPI et l'Agence française de développement (AFD). Cette opération génère pour la collectivité la perception d'intérêts, le contrat de prêt participatif prévoyant un remboursement du capital à la fin de l'échéance du prêt avec toutefois la possibilité de remboursements anticipés.

Lors de son contrôle précédent, la chambre relevait que la STCPI avait procédé à trois remboursements du capital en 2005, 2007 et 2008 pour un montant global de 720 MF CFP et que le capital restant dû à la province Nord par la STCPI s'élève depuis 2008 à 6,85 Md F CFP. Ces prêts génèrent des intérêts fixes, plafonnés et participatifs selon des quotités respectives, pour la province Nord, de 40 %, 50 % et 50 %. Conformément aux dispositions des contrats des prêts participatifs qui prévoient que les intérêts plafonnés et participatifs sont payés en fonction des résultats et des distributions de dividendes, depuis 2015, la STCPI ne verse plus d'intérêts participatifs et n'a versé des intérêts plafonnés qu'en 2018 et 2019. La chambre constate que la perte de recettes pourrait être durable compte-tenu des perspectives à moyen terme sur le secteur du nickel.

Dans le cadre du présent contrôle, la province Nord a indiqué à la chambre qu'aucun remboursement du capital n'est intervenu, la STCPI continuant à ne rembourser aux trois provinces que les intérêts du prêt participatif.

b) La participation au conseil d'administration

La STCPI est représentée au sein du conseil d'administration de la SLN par quatre administrateurs et au sein d'ERAMET par deux administrateurs.

c) La perception des dividendes

En fonction des résultats de la SLN, la STCPI perçoit des dividendes. Jusqu'à 2015, elle en percevait tous les ans. Depuis 2001, la SLN a versé à la STCPI 47,5 Md F CFP (397,8 M €) de dividendes.

1.3.3.2. Une participation résultat des accords conclus en 1999 et en 2000

La participation de la province Nord et des autres provinces, selon le schéma exposé ci-dessus (capital, représentation au conseil d'administration, dividendes, etc.) résulte des accords conclus en 1999 et en 2000.

Un accord a été paraphé le 10 février 1999. Par cet accord, il était convenu le transfert de 30 % du capital de la SLN dans une société publique calédonienne (la STCPI), elle-même détenue par les trois sociétés de développement provinciales (SOFINOR, SODIL et PROMOSUD). Cette prise de participation au sein de la SLN à hauteur de 30 % s'accompagnait également d'une participation de la STCPI au capital d'ERAMET à 8 % avec la possibilité pour la STCPI de lever une option d'acquisition de 4 % du capital de la SLN payable en titres ERAMET (trois actions SLN contre cinq actions d'ERAMET). Cette option fut levée en 2007 se traduisant par une participation de la STCPI au capital de la SLN portée à 34 % et une participation au sein d'ERAMET de 4 %.

Dans le prolongement de cet accord du 10 février 1999, la province Nord a signé le 17 juillet 2000, avec le haut-commissaire, le président de la province Sud, le président de la province des Iles, le président du FLNKS et le président du Rassemblement un accord sur « l'entrée d'intérêts publics de la Nouvelle-Calédonie dans le capital d'ERAMET et SLN ». Par cet accord, les parties signataires s'accordent sur le schéma d'organisation suivant :

- la STCPI sera organisée sous forme de SAS ; ses actifs seront limités aux participations détenues dans la SLN et dans ERAMET et aux produits financiers qui en résultent ; elle sera détenue à 50 % par PROMOSUD et 50 % par la SAS créée à cet effet (NORDIL) par la SOFINOR et la SODIL ; son président sera désigné par NORDIL et son président délégué sur proposition de PROMOSUD ; les dividendes perçus par la STCPI devront être répartis à hauteur de 75 % de leur montant pour NORDIL et 25 % pour PROMOSUD ;
- la STCPI sera représentée au sein du conseil d'administration de la SLN par quatre administrateurs et un censeur ; il est prévu que « deux administrateurs et le censeur, dont deux au moins représenteront SOFINOR, seront désignés par NORDIL » et « deux autres représenteront et seront désignés par PROMOSUD » ; il est précisé que les administrateurs de la SLN ne peuvent être membres du congrès, d'une assemblée provinciale, ni des élus participant à des instances ayant une compétence en matière métallurgique ou minière ; la STCPI sera représentée au sein d'ERAMET par deux administrateurs.

Cet accord prévoit également la passation d'un pacte d'actionnaires entre la STCPI et ERAMET. Ce dernier a été conclu le 13 septembre 2000.

Cet accord est également complété par un protocole signé le 17 juillet 2000 par la province Nord et la province des Iles afin de préciser « les modalités de participation de la province Nord et de la province

des Iles au sein de la STCPI, via leurs SEM : SOFINOR et SODIL ». Par cet accord, il est convenu que NORDIL, présidée par un président désigné sur proposition de la SOFINOR, soit composée de la SOFINOR à 75 % et de la SODIL à 25 % et qu'elle désignera deux candidats aux postes d'administrateurs et un candidat comme censeur au conseil d'administration de la SLN « dont deux au moins représenteront la SOFINOR et un représentera la SODIL ». Il est prévu que la perception par NORDIL de 75 % des dividendes en provenance de la STCPI devra être répartie à hauteur de 2/3 au profit de la SOFINOR et d'1/3 pour la SODIL.

1.3.3.3. La revendication portée par la province Nord : obtenir la majorité au capital de la SLN par l'échange d'actions ERAMET contre des actions SLN

Dans ses réponses à la chambre, la province Nord a indiqué[43] que la doctrine nickel prévoit également « la prise de la majorité au capital de la SLN afin de protéger/maîtriser sa ressource et sa gouvernance au bénéfice de la collectivité publique, c'est-à-dire la Nouvelle-Calédonie ». La revendication de la province Nord est de porter le niveau de participation de la STCPI à 51 % du capital de la SLN.

Sans détailler davantage sa réponse, la province Nord a indiqué à la chambre[44] qu' « un dispositif a été élaboré au niveau politique prévoyant la cession par l'Etat de 4 % du capital d'ERAMET correspondant au solde de part sociale nécessaire à la prise de majorité au sein de SLN soit approximativement 16 %. » La chambre a examiné les documents qui lui ont été remis lors du contrôle, notamment les accords de 1999 et 2000, il n'apparaît pas qu'un tel dispositif d'échange des 4 % de participation de la STCPI dans ERAMET contre 16 % d'actions dans la SLN soit contractuellement prévu. Aucun tableau de correspondance[45] concernant les échanges d'actions n'est annexé aux accords transmis durant le contrôle. La chambre reste dans l'attente d'un complément de précisions sur ce point. Dans sa réponse à la contradiction, le PDG d'ERAMET confirme l'absence de disposition dans les accords de 1999 et 2000, et dans les déclarations accompagnant ces accords, prévoyant un échange de participation de la STCPI de sorte que celle-ci devienne majoritaire au capital de la SLN. C'est également la position du directeur général de la SLN qui indique ne pas faire d'autres commentaires que ceux formulés par ERAMET concernant l'ensemble de la partie 1.3.3.3. du rapport de la chambre.

---

[43] Notamment la réponse à la question n° 77 du questionnaire.

[44] Réponse à la question n° 59

[45] Dans une intervention devant l'Assemblée nationale en mars 2017, dans le cadre d'un débat organisé sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, le député Philippe GOMÈS a fait part de l'existence d'un tableau de correspondance dans l'accord de 1999 : « La question de l'éventuelle augmentation de la participation de la STCPI au capital de la SLN jusqu'à 51 % (...) fait l'objet d'un débat intense en Nouvelle-Calédonie. L'accord signé en 1999 entre les différentes parties prenantes prévoyait plusieurs étapes. La première était une prise de participation des trois provinces calédoniennes via la STCPI au capital de la SLN à hauteur de 34 % et à celui d'ERAMET à hauteur de 4 %. En 2007, un échange d'actions – 1 % d'ERAMET contre 4 % de la SLN – a permis de faire passer la participation de la STCPI au capital de la SLN de 30 à 34 %. Or, dans l'accord de 1999, un tableau de correspondance indique que les 4 % détenus par la STCPI au sein du capital d'ERAMET correspondent à 16 % du capital de la SLN. Certains affirment que ce tableau visait simplement à montrer que la STCPI détenait la majorité au sein de la SLN, les 16 % s'ajoutant aux 34 % précédents. D'autres en déduisent qu'une seconde étape était prévue, à savoir une augmentation de la participation de la STCPI jusqu'à 51 %. Les partis indépendantistes sont très engagés en faveur de cette augmentation jusqu'à 51 %. Quant aux partis non indépendantistes, ils sont partagés : celui auquel j'appartiens, Calédonie Ensemble, y est favorable, tandis que le Rassemblement UMP de Pierre FROGIER y est opposé ».

S'agissant des enjeux en lien avec cette revendication d'obtenir la majorité dans le capital de la SLN, la province Nord considère[46] que le fait de ne détenir que 34 % du capital de la SLN ne permet pas à la STCPI de faire valoir son point de vue quant à la stratégie industrielle de la SLN. Elle ajoute qu' « une participation majoritaire permettrait aux collectivités d'être en charge de la gestion de la SLN et de son domaine minier susceptible de faire l'objet de spéculations agressives ».

La province met ainsi en avant deux arguments principaux à l'appui de sa revendication : protéger la SLN d'une OPA agressive d'une part et peser sur les choix de gestion de la société d'autre part.

S'agissant du premier argument, le PDG d'ERAMET indique que la SLN ne peut être l'objet d'une OPA dans la mesure où la société n'est pas cotée. Une OPA pour prendre le contrôle de la SLN ne pourrait en effet s'accomplir sans l'accord d'ERAMET qui détient actuellement la majorité du capital de la SLN et sans l'accord de la STCPI qui dispose d'une minorité de blocage. Concernant le risque que ferait peser sur la SLN, une OPA sur ERAMET, le PDG d'ERAMET précise que l'éventualité d'une OPA sur ERAMET est faible compte tenu de la répartition du capital de la société et du pacte d'actionnaires liant les trois actionnaires majoritaires (l'Etat, SORAME et CEIR).

Le pacte d'actionnaires relatif à la SLN conclu entre ERAMET et la STCPI comporte par ailleurs plusieurs dispositions qui limitent le risque que la SLN se retrouve propriété d'un groupe qui n'aurait pas les mêmes intérêts que la STCPI au développement de la SLN : droit de préemption en cas de cession d'actions et droit d'acquisition de tout ou partie de la participation dans la SLN en cas de changement de contrôle au profit d'un concurrent de la SLN.

S'agissant du deuxième argument, la chambre relève que la STCPI, avec une participation à hauteur de 34 % dans le capital de la SLN, dispose d'une minorité de blocage et elle a donc, juridiquement, la capacité de peser sur les décisions de la société. Interrogée sur la mise en œuvre de ce pouvoir de blocage par la STCPI, la province Nord a indiqué que la STCPI « n'a jamais utilisé son pouvoir de blocage ».

Interrogée sur le bilan tiré de sa participation (à travers la SOFINOR) à la STCPI et si, en particulier, les prises de participation au capital de la SLN et d'ERAMET, ont permis à la province Nord d'assurer ses objectifs dans le secteur du nickel, la collectivité a répondu[47] que ses objectifs dans le secteur du nickel sont la maîtrise du domaine minier et la maximisation des retombées de la valorisation de ce patrimoine non renouvelable pour la collectivité. Elle ajoute que la STCPI n'a jamais vraiment permis d'infléchir des décisions relevant de la stratégie d'entreprise élaborée par ERAMET « qui dessert indirectement ses propres intérêts commerciaux. La prise majoritaire de la participation dans la SLN est indispensable de ces points de vue ». Sur ce point, dans sa réponse à la contradiction, le PDG d'ERAMET affirme son désaccord avec la province Nord : « L'affirmation […] selon laquelle la stratégie d'entreprise élaborée par ERAMET desservirait indirectement les propres intérêts commerciaux de la SLN manque totalement de fondement et n'est d'ailleurs assortie, dans les propos rapportés, d'aucun argument factuel susceptible de l'étayer ».

[46] Réponse à la question n° 60
[47] Réponse à la question n° 62

La STCPI a pris officiellement position en faveur d'une participation majoritaire au capital de la SLN par échange des actions ERAMET contre des actions SLN, par décision de son assemblée générale le 27 juin 2008[48]. NORDIL avait, peu avant, adopté une position similaire le 25 juin 2008[49].

Dans le cadre d'une audition organisée le 7 juillet 2015 à l'Assemblée Nationale sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie[50], le représentant d'ERAMET[51] indique qu' « en ce qui concerne l'évolution de l'actionnariat, je sais que nous ne sommes pas tous d'accord. Pour ma part, je ne vois pas l'intérêt qu'aurait la STCPI à détenir 51 % du capital de la SLN. Avec 34 %, elle dispose d'une minorité de blocage, ce qui lui garantit déjà d'être associée à toutes les décisions importantes. (…) D'autre part, le fait d'appartenir au groupe ERAMET procure à la SLN des avantages financiers. N'oublions pas que le cours du nickel est très fluctuant. Donc, même si la SLN améliore le prix de revient de sa production, elle perdra nécessairement de l'argent à certaines périodes. Or, à mon sens, le rôle d'un pays, d'une province ou d'une commune est davantage de s'occuper de la santé, des écoles et des routes que d'éponger les pertes enregistrées certaines années dans le secteur du nickel. Si la Nouvelle-Calédonie possédait 51 % de la SLN, avec la crise que nous connaissons en ce moment sur le marché du nickel et avec la nécessité de financier la nouvelle centrale électrique – ce que peut faire ERAMET, mais non la SLN seule ou la NC – la SLN finirait par faire faillite et être rachetée, par exemple, par les Chinois. Ces risques et ces aléas sont mieux assumés par une entreprise privée que par une entreprise publique ou par l'Etat. En ce moment, nous avons la chance que le faible cours du nickel soit compensé par le prix élevé du manganèse. A d'autres périodes, cela a été l'inverse : notre branche nickel a soutenu nos branches manganèse et alliages. La question de l'augmentation de la participation de la STCPI au capital de la SLN jusqu'à 51 % a été étudiée deux fois par le conseil d'administration d'ERAMET. Or, les gros actionnaires d'ERAMET, privés et publics, se sont exprimés fermement contre. Ils ont indiqué que, dans cette hypothèse, ERAMET se retirerait du capital de la SLN. ».

1.3.3.4. La résurgence de la question à travers la participation de la STCPI à la souscription d'obligations émises par ERAMET

Afin de renforcer ses fonds propres, ERAMET a émis un emprunt obligataire d'un montant de 100 M € en 2016, ce qui a conduit la province Nord ainsi que les membres de la STCPI à s'inquiéter de l'effet potentiel d'une absence de participation de la STCPI sur le maintien de son niveau actuel de participation au sein d'ERAMET. Le pacte d'actionnaires contient des clauses de non dilution pour ce qui

[48] « Conformément aux conclusions des 10 et 12 février 1999 et à l'accord du 17 juillet 2000 sur l'entrée d'intérêts publics calédoniens dans le capital d'ERAMET de SLN, l'assemblée générale des associés, après en avoir délibéré, décide à l'unanimité de confier au président et au président délégué de la STCPI la mission d'engager des négociations avec les actionnaires, les administrateurs et les dirigeants des sociétés SLN et ERAMET, avec les représentants de l'Etat français et plus généralement, avec toute partie intéressée, sur les conditions dans lesquelles la STCPI pourrait augmenter sa participation au capital de la SLN afin d'en détenir la majorité, dans le cadre d'un échange d'actions ERAMET détenues par la STCPI contre des actions SLN détenues par ERAMET. (…) Cette résolution est adoptée à l'unanimité des associés ».

[49] « Les associés de la NORDIL décident à l'unanimité de soutenir la position selon laquelle la STCPI négociera avec le groupe ERAMET et tous les acteurs en présence l'augmentation de sa participation au capital de la SLN pour en devenir majoritaire. Ils demandent à M. MAPOU de défendre cette position lors de l'assemblée générale de la STCPI fixée le vendredi 27 juin 2008 à l'hôtel de la province Sud ».

[50] Rapport d'information enregistré le 28 mars 2017 au nom de la Mission d'Information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

[51] Bertrand MADELIN

concerne la participation de la STCPI dans le capital de la SLN mais elles n'incluent pas la participation dans ERAMET qui se trouve de ce fait insécurisée.

Craignant une dilution possible de sa participation au capital d'ERAMET en cas d'absence de participation à la souscription d'obligations et donc la disparition de la « monnaie d'échange » possible pour augmenter sa participation au capital de la SLN, la STCPI a décidé de participer à cette souscription. En effet, par décision de l'assemblée générale des associés le 26 septembre 2016, la STCPI valide sa participation à l'emprunt obligataire lancé par ERAMET, à hauteur de sa quote-part (4 %), la souscription concernant un montant total de 100 M €. Les obligations sont convertibles en actions nouvelles d'ERAMET pendant six ans.

Dans un courrier en date du 24 octobre 2016, adressé au premier ministre, le président de la province Nord fait part de l'importance pour la STCPI que sa participation ne soit pas diluée, considérant que ce niveau doit lui être garanti afin de pouvoir échanger les actions détenues par ERAMET pour renforcer la participation de la STCPI dans la SLN, au nom des engagements figurant dans les accords de 1999 : « Dans les conditions de cette opération d'émission d'obligations lancée par ERAMET, la STCPI devrait ainsi être assurée du maintien de sa vocation statutaire à échanger ses actions ERAMET en actions SLN comme cela est prévu par les Accords des 10 et 12 février 1999, en ligne avec les Accords de Nouméa, et au respect desquels la Nouvelle-Calédonie reste très attachée. C'est pour le respect de ces équilibres politiques, Monsieur le Premier Ministre, que je sollicite votre concours en vous demandant de bien vouloir faire en sorte que la participation de la puissance publique dans ERAMET, exerce toute son influence afin que soit garanti le maintien de la participation de la STCPI dans ERAMET à son niveau actuel, si et quand la STCPI exercera sa demande de conversion de ses obligations en actions ERAMET ».

1.3.3.5. La reconduction annuelle du pacte d'actionnaires de la SLN

Compte-tenu des positions divergentes sur la question, le pacte d'actionnaires de la SLN, arrivé à échéance dix ans après sa conclusion, est reconduit annuellement. Sur le fondement de sa position (échanger des actions ERAMET contre des actions SLN afin d'obtenir la majorité dans le capital de cette dernière), la STCPI n'a pas souhaité reconduire le pacte d'actionnaires qui la lie à la SLN et au groupe ERAMET autrement que de façon annuelle alors que ce pacte prévoit une reconduction quinquennale. Depuis 2010, le pacte d'actionnaires est ainsi reconduit d'année en année.

Dans la mesure où la province Nord est signataire de l'accord conclu en 2000 qui prévoit le cadrage des relations de la STCPI avec ERAMET dans le cadre d'un pacte d'actionnaire, la chambre a sollicité l'avis de la province Nord sur sa position s'agissant de la renégociation de ce pacte[52]. Aucune réponse n'a été apportée par la province Nord sur ce point.

[52] Question posée par la chambre à la province Nord par courriel daté du 17 juillet 2019 : « (…) Quelle est la position de la province Nord s'agissant de ce pacte et de la nécessité ou non de la reconduire ? si la province Nord considère qu'il convient de le renégocier, merci de préciser sur quels points ».

1.3.3.6. L'affaiblissement potentiel de la SLN par l'adossement à un actionnaire majoritaire sans moyen financier

La revendication d'une participation majoritaire au capital de la SLN devrait s'accompagner de la possibilité de jouer le rôle d'actionnaire majoritaire non pas seulement au titre de la maîtrise des choix de gestion que cette position confèrerait mais également en termes de conséquences financières pour l'actionnaire majoritaire.

La chambre relève que la province Nord argumente sa position sur les avantages pour les provinces de « monter au capital » de la SLN (via la STCPI) afin de sécuriser son capital de la prédation de sociétés étrangères et afin de pouvoir maîtriser les choix de gestion et le domaine minier de la SLN. En revanche, aucune analyse n'accompagne la position de la province Nord concernant les conséquences financières inévitables auxquelles conduirait une telle prise de participation majoritaire lorsqu'il faudrait accompagner la filiale dans les périodes de cycle bas. Le marché du nickel étant cyclique, les sociétés intervenant dans ce secteur sont exposées à des difficultés financières importantes lors des retournements de marché comme c'est le cas actuellement, conduisant un grand nombre d'entre elles à la liquidation lorsqu'elles ne sont pas adossées à des groupes leur permettant de « passer le cap ».

La STCPI et les membres qui la composent ne disposent pas de la surface financière permettant de venir en aide à la SLN en cas de difficulté. C'est d'ailleurs ce qui a été observé lorsqu'en 2015, la SLN, confrontée à une trésorerie négative, s'est tournée vers ses actionnaires. Le groupe ERAMET a effectué plusieurs avances à la SLN, ce qui n'a pu être le cas de la STCPI. L'Etat a alors proposé de prêter à la STCPI la somme nécessaire pour que cette dernière puisse participer aux côtés d'ERAMET au soutien financier de la SLN. La chambre observe que lorsqu'il s'est agi de faciliter les modalités de mise en place de cette aide que l'Etat se proposait de mettre à la disposition de la SLN, la province Nord a refusé de valider le dispositif juridique qui aurait pu la permettre.

Au vu de ses difficultés croissantes de trésorerie, la SLN a sollicité le soutien de ses actionnaires en septembre 2015. Le groupe ERAMET octroie un prêt de 325 M € à la société. Lors de sa visite sur le territoire en le 29 avril 2016, le premier ministre avait indiqué que l'Etat était prêt à accorder un prêt pouvant aller jusqu'à 200 M € à la STCPI pour que cette dernière participe aux côtés d'ERAMET au soutien financier de la SLN[53].

La mise en œuvre du dispositif d'aide nécessitait que l'Etat soit présent au capital de la STCPI par la détention d'une action. La province Sud a alors voté une délibération autorisant sa SEM, PROMOSUD, à céder une action à l'Etat afin de permettre le déploiement de l'aide à la SLN via la STCPI. Afin que le processus puisse aller jusqu'à la cession, il convenait de modifier les statuts de la STCPI afin de permettre à une « personne morale » et non plus seulement à une société d'être associée au sein de la STCPI. Il convenait également pour les associés au sein de la STCPI de valider l'absence de mobilisation de leur droit à préemption sur l'action que PROMOSUD prévoyait de céder à l'Etat. NORDIL a donc été sollicitée pour autoriser ces deux points. Par courrier du 23 juin 2016, le président du conseil d'administration de la SOFINOR a sollicité la province Nord afin de recueillir sa position.

Par délibération de son conseil d'administration le 28 juin 2016, la SOFINOR refuse de donner son accord à l'arrivée de l'APE en qualité de nouvel actionnaire de la STCPI et de donner son autorisation à NORDIL pour que cette dernière renonce au droit de préemption dont elle bénéficie à titre statutaire.

---

[53] « Si les acteurs calédoniens ont le droit de percevoir des dividendes lorsque l'entreprise génère des bénéfices, en tant qu'actionnaires, ils ont aussi la responsabilité de soutenir l'entreprise en temps de crise » (M. Manuel VALLS).

La délibération des administrateurs de la SOFINOR s'est accompagnée de la présentation d'une délibération de l'assemblée de la province Nord du 24 juin 2016, intitulée « vœu relatif aux décisions à prendre par la SOFINOR au sujet des discussions en cours entre la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI) et l'Etat relativement à la mise en place d'un prêt émanant de l'Agence des Participations de l'Etat (APE) permettant à la STCPI d'apporter son soutien à la SLN ». La province Nord émettait « le vœu que la SOFINOR soit défavorable à la renonciation de NORDIL à exercer son droit de préemption sur l'action STCPI devant être cédée par PROMOSUD à l'APE » et « le vœu que la SOFINOR soit défavorable à l'agrément de l'APE en tant que nouvel actionnaire de la STCPI ».

Au vu de la position exprimée par la SOFINOR sur présentation de la délibération de la province Nord, NORDIL refuse d'agréer le dispositif par décision de ses associés le 22 juillet 2016.

Afin de pouvoir prêter le montant dont la SLN avait besoin, l'actionnaire japonais de la SLN, NISHIN STEEL, céda une action à l'Etat qui, par ce biais, a apporté le prêt à la société.

Au total, la SOFINOR n'a pas été en mesure à travers NORDIL et la STCPI, de jouer son rôle d'actionnaire au moment où la SLN a rencontré des difficultés, la province Nord lui ayant demandé de ne pas le faire.

Cette épisode illustre l'absence de disponibilité financière des collectivités publiques représentées au sein de la STCPI, exposant la SLN à un risque financier important au cas où la STCPI deviendrait son actionnaire majoritaire sans surface financière lui permettant d'absorber les chocs cycliques et ce alors que la société est le premier employeur de l'île.

Cet épisode illustre également la dépendance, de facto, de la province Nord vis-à-vis de l'Etat pour trouver les moyens financiers nécessaires à la réalisation de ses projets et de ses positions. Ce fut le cas lors de la constitution des moyens permettant à la province Nord d'engager les discussions sur la construction de l'usine du Nord (paiement par l'Etat de la soulte liée à l'échange du massif de Poum contre le massif du Koniambo), le financement de la participation des provinces dans la SLN (subventions versées par l'Etat aux trois provinces). Au final, il apparaît que la revendication portée par la province Nord de porter sa participation au capital de la SLN à un niveau majoritaire ne peut être pensée sans référence aux moyens de l'Etat.

La chambre a demandé à la province Nord si elle était favorable à une intervention financière de la STCPI au cas où la SLN procéderait à un appel de fonds auprès de ses actionnaires. La province Nord a répondu[54] que « la STCPI a une vocation de redistribution des retombées, elle n'a pas les moyens de participer aux appels de fonds auprès des actionnaires d'autant que la province Nord et la province Sud voient leur ressource en nickel et une partie de leur capital naturel diminuer irrémédiablement. De plus de par sa situation minoritaire au conseil d'administration, elle n'a pas de responsabilité dans les mêmes défaillances stratégiques et technique ».

Elle ajoute également[55] s'agissant de sa position concernant la proposition de prêt que l'Etat a effectué auprès de la STCPI pour venir en aide à la SLN, que « la province Nord n'en a pas les moyens, elle participe historiquement au développement de la SLN avec l'appauvrissement de son sous-sol par l'exploitation minière, et l'impact irrémédiable sur son environnement, c'est-à-dire son capital naturel. D'un point de vue technique et financier, la province Nord n'a pas souhaité que la STCPI soit impliquée dans ce montage financier et a refusé que la STCPI s'endette auprès de l'Etat pour prêter à la SLN. La province

[54] Réponse à la question n° 38 du questionnaire
[55] Réponse question n° 61 du questionnaire

Nord a indiqué que la SLN devait s'endetter directement auprès de l'Etat français sans mettre en péril la situation de trésorerie de la STCPI ».

Recommandation n° 2 : la chambre recommande à la province Nord d'évaluer les aspects financiers de sa revendication relative à la participation majoritaire dans le capital de la SLN (financement de cette participation et moyens de faire des avances en cas de retournement de conjoncture).

1.3.3.7. La représentation indirecte de la province Nord au sein d'ERAMET : la désignation irrégulière d'un élu provincial

La chambre relève que dans le schéma mis en place par l'accord du 17 juillet 2000, les parties signataires – dont la province Nord – étaient convenues que les administrateurs représentant la STCPI au conseil d'administration de la SLN ne pourraient être membres du congrès ou d'une assemblée provinciale. Cette limitation se trouve également dans le pacte d'actionnaires signé entre la STCPI et ERAMET dont l'article 3.10 mentionne l'impossibilité pour les administrateurs, les représentants permanents de personne morale administrateur et le censeur au sein du conseil d'administration de la SLN d'être titulaire d'un mandat électif en Nouvelle-Calédonie.

En revanche, aucune condition n'encadrait les conditions dans lesquelles les provinces seraient indirectement représentées au conseil d'administration d'ERAMET, la seule règle posée étant quantitative (deux administrateurs au conseil d'administration d'ERAMET représentant la STCPI).

ERAMET rémunère la participation de ses administrateurs par la distribution de jetons de présence.

Sur la période 2016-2018, les deux administrateurs représentant la STCPI au conseil d'administration d'ERAMET ont été :

- sur proposition de la SOFINOR, M. Ferdinand POAOUTETA, conseiller spécial du président de la province Nord, membre de son cabinet en charge du suivi du nickel, a siégé au conseil d'administration d'ERAMET de 2016 jusqu'à mai 2018. Il a ensuite été remplacé par M. Louis MAPOU, ancien directeur général de la SOFINOR jusqu'en 2014, directeur général de la STCPI et également élu à l'assemblée de la province Sud ;
- sur proposition de PROMOSUD, M. Philippe GOMES, député et également élu à l'assemblée de la province Sud.

La chambre relève que la participation de M. Louis MAPOU et de M. Philippe GOMES viole les dispositions du paragraphe I (6°) de l'article 196 de la loi organique n°99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie qui interdisent à un élu provincial d'être membre d'une société visée à l'article 53 de la loi organique dès lors que ces fonctions de membre du conseil d'administration sont rémunérées. En effet, les dispositions précitées prévoient que « I. – Le mandat de membre d'une assemblée de province est incompatible : 6° Avec les fonctions de dirigeant ou de membre de l'organe délibérant d'une des sociétés mentionnées à l'article 53 ou d'un groupement d'intérêt public mentionné à l'article 54-2, lorsqu'elles sont rémunérées ».

Les sociétés visées à l'article 53 sont les sociétés d'économie mixte (paragraphes I et III) et « les sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général ». ERAMET, au vu de la composition de

son capital social détenu à 26,9 % par l'Etat[56] auquel il convient d'ajouter 4,02 % de participation des provinces calédoniennes via la STCPI, peut être considérée comme une entreprise d'intérêt général. Un tiers du capital d'ERAMET est entre les mains d'intérêts publics, la participation de l'Etat, par le biais de l'APE, étant par ailleurs justifiée par le groupe ERAMET par le fait que la société est jugée stratégique par l'Etat (l'« APE […] investit en fonds propres dans des entreprises jugées stratégiques par l'Etat », source : site internet ERAMET). L'Etat avait d'ailleurs reconnu lui-même le caractère stratégique de sa participation dans le secteur du nickel en sa qualité d'actionnaire. Ainsi, lors de la réunion du XIIème comité des signataires de l'accord de Nouméa le 3 octobre 2014, le relevé de conclusions signé par le premier ministre fait apparaître que « l'Etat souligne que si la Nouvelle-Calédonie et ses provinces détiennent l'essentiel des compétences en matière minière, le sujet présente aussi un intérêt pour lui, qu'il s'agisse de la question stratégique des approvisionnements en nickel ou du rôle qu'il joue comme actionnaire […] ».

Dans leur réponse à la contradiction, le PDG d'ERAMET, le président de la STCPI, et l'administrateur d'ERAMET désigné par PROMOSUD, considèrent que les incompatibilités prévues pour les membres des assemblées de province par l'article 196 de la loi organique ne s'appliquent pas dans le cas de la participation au conseil d'administration d'ERAMET. Le renvoi à l'article 53 de la loi organique par l'article 196 ne concernerait que les sociétés dans lesquelles les collectivités publiques détiennent directement une participation en capital. La société ERAMET ne serait donc pas concernée. Ils contestent également que ERAMET soit une société privée d'intérêt général car d'une part, le fait d'être en partie détenue par des intérêts publics ou d'avoir un caractère stratégique ne suffirait pas pour considérer une société comme étant d'intérêt général, et d'autre part les activités d'ERAMET ne constitueraient pas un service d'intérêt général.

La chambre ne partage pas ce point de vue et maintient son analyse.

Tout d'abord, le périmètre de l'article 196 de la loi organique comprend les participations directes mais également les participations indirectes des collectivités dans les sociétés. Les dispositions du paragraphe I – 6 ° et du paragraphe IV de l'article 196 résultent d'un amendement de la commission des lois du Sénat du 24 juin 2009 au projet de loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte. La commission des lois du Sénat a souhaité compléter le régime d'incompatibilité auquel sont soumis les membres du gouvernement, du congrès et des assemblées de province. D'après le rapport de la commission des lois du sénat relatif à ce texte, l'objectif de cet amendement est d'interdire « aux membres du gouvernement du congrès et des assemblées de province d'être titulaires, simultanément à leur mandat, de fonctions dirigeantes dans les entreprises ayant des liens étroits avec les collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie ». Le renvoi de l'article 196 de la loi organique à l'article 53 concerne donc les sociétés dans lesquelles les collectivités ont des participations aussi bien indirectes que directes.

Par ailleurs, le fait que la participation des provinces au capital d'ERAMET soit indirecte par l'intermédiaire de plusieurs sociétés correspond à la nécessité d'organiser cette participation mais l'intention du dispositif est bien de faire participer des collectivités publiques au capital d'ERAMET. La STCPI a en effet été créée par les accords des 10 et 12 février 1999 et du 17 juillet 2000 pour permettre l'entrée des provinces dans le capital de la SLN et d'ERAMET : les accords du 10 et 12 février s'intitulent « Entrée d'intérêts calédoniens et renforcement industriel du groupe ERAMET-SLN » tandis que le titre

[56] 25,57 % via l'Agence de participation de l'Etat (APE) et 1,34 % via le BRGM

de l'accord du 17 juillet 2000 est « Accord sur l'entrée d'intérêts publics de la Nouvelle-Calédonie dans le capital de ERAMET et SLN ».

Quant à la qualification de société privée d'intérêt général, le niveau élevé de participation publique au capital d'ERAMET et la nature minière des activités de la société permettent de la considérer comme étant d'intérêt général. D'après la doctrine actuelle de l'Etat relative à son actionnariat, le fait qu'une entreprise soit d'intérêt général constitue ainsi l'une des raisons pour lesquelles l'Etat peut participer au capital d'une société privée.

En outre, l'activité minière constitue une activité d'intérêt général, comme cela a notamment été rappelé à l'occasion des débats à l'Assemblée Nationale relatifs à la proposition de loi portant adaptation du code minier au droit de l'environnement, adoptée en première lecture le 25 janvier 2017. Le PDG d'ERAMET reconnaît d'ailleurs dans sa réponse que les activités minières constituent une activité d'intérêt général permettant de satisfaire les besoins du secteur productif. Or l'activité minière est au cœur de l'activité d'ERAMET puisque l'article 3 des statuts de la société, relatif à son objet, précise que : « La Société a pour objet en tous pays la recherche et l'exploitation des gisements miniers de toute nature, la métallurgie de tous métaux et alliages et leur négoce ».

Enfin, ERAMET apparaît comme présentant un intérêt général pour la Nouvelle-Calédonie dans plusieurs dispositions des accords de 1999 et 2000 créant la STCPI. Les deux accords précisent que « Cet accord constitue une première étape de la mise en œuvre du volet économique de l'accord de NOUMEA et s'inscrit dans l'objectif de rééquilibrage. » Si la participation d'intérêts publics calédoniens au capital de la SLN et d'ERAMET contribue à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa, c'est que ces deux sociétés sont d'intérêt général, au moins du point de vue de la Nouvelle-Calédonie.

Les deux accords mentionnent également qu' « il [l'accord] conforte l'activité métallurgique et minière du groupe ERAMET-SLN en Nouvelle-Calédonie » et qu'ERAMET « pourra réaliser des opérations de croissance externe permettant l'élargissement de son assise industrielle, pour autant qu'elles visent à conforter les métiers déjà existants du groupe, à renforcer la contra-cyclicité de ses différentes activités, et qu'elles ne conduisent pas à pénaliser le développement de SLN. ». ERAMET est ainsi présentée comme une société avec des enjeux particuliers pour la Nouvelle-Calédonie.

Les administrateurs, élus provinciaux se trouvent dès lors en violation des dispositions de l'article 196 de la loi organique. L'attention de la province Nord est appelée sur la nécessité que sa représentation, via la désignation d'un administrateur proposé à la STCPI par la SOFINOR dont elle est l'actionnaire majoritaire (85 %), respecte les dispositions précitées. En effet, si la compétence pour faire respecter les incompatibilités prévues par l'article 196 de la loi organique relève du haut-commissaire, conformément à l'article 197 de cette même loi, la prise en compte des dispositions de la loi organique doit se faire dès la désignation des administrateurs.

2. LA PARTICIPATION DE LA PROVINCE NORD A L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE NICKEL A L'ECHELLE DU PAYS

2.1. Le consensus sur la nécessité de disposer d'une stratégie nickel à l'échelle du territoire

2.1.1. Une demande portée et soutenue par la province Nord

Interrogée sur l'importance de la définition d'une stratégie nickel à l'échelle du territoire, la province Nord a indiqué[57] à la chambre qu'elle « réclame la discussion de cette stratégie depuis des années. La crise de 2015-2016 ainsi que les situations difficiles de la SLN et VALE ont servi de diversion pour ne pas l'aborder. Les différentes initiatives de l'Etat n'ont pas abouti jusqu'à présent, faute de consensus ou d'objectifs liés à la stratégie de long terme ».

2.1.2. L'élaboration d'un schéma stratégique industriel : un objectif posé dès 2009 par le schéma de mise en valeur des richesses minières

Premier pas vers l'élaboration d'une stratégie commune, le schéma de mise en valeur des richesses minières adopté en 2009 ne comporte pas le niveau de précision et de recommandation pour composer la stratégie sur le nickel à l'échelle du territoire. Le schéma minier renvoie d'ailleurs lui-même à la nécessité de définir un schéma stratégique industriel, considérant, dans le volet II du chapitre 4 que les prises de position des collectivités publiques sont « difficiles en l'absence de stratégie minière lisible à moyen-long terme » et pointe le caractère risqué des investissement en l'absence de stratégie : « (…) Les collectivités compétentes n'ont donc pas à ce jour de moyens réglementaires pour conforter leurs décisions et orienter les stratégies de développement de l'industrie minière et métallurgique sur leur territoire. Les industriels ne disposent pas de vision dans laquelle inscrire leur projet de développement minier ou métallurgique, et sécuriser leur investissement. Dans ces conditions, la stratégie minière de moyen-long terme de la Nouvelle-Calédonie reste peu lisible pour la plupart des acteurs du monde de la mine et de la métallurgie, au niveau local comme international. Tout investissement réalisé dans ces conditions pourrait être qualifié de risqué ».

Ce constat a motivé la création du comité stratégie industrielle en 2010 sous l'égide duquel se sont organisés les travaux conduits dans le cadre du rapport Duthilleuil, du nom du haut-fonctionnaire de l'Etat en charge d'animer et préparer les travaux (cf. infra).

[57] Réponse à la question n° 76 du questionnaire

2.1.3. Un objectif régulièrement rappelé par le comité des signataires

L'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 met en place à l'article 6.5 un comité des signataires chargé de « prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ; participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ; veiller au suivi de l'application de l'accord ».

Les réunions annuelles du comité des signataires des accords de Nouméa donnent lieu à l'examen de la thématique « nickel ».

Le 11 octobre 2013, le comité des signataires[58] « réaffirme la nécessité de bâtir un schéma stratégique industriel, partagé par tous, pour prendre en main l'avenir durable des activités minières et métallurgiques et optimiser leurs retombées économiques, dans un ensemble cohérent formant une stratégie industrielle à long terme ».

Le 3 octobre 2014, le comité des signataires[59] « s'accorde sur la nécessité de doter la Nouvelle-Calédonie d'une politique minière cohérente (…). Les partenaires estiment utile de relancer les travaux sur la définition d'une « stratégie pays » en matière de nickel, et s'accordent sur l'intérêt de mener cette réflexion dans le cadre du comité des Présidents, élargi aux signataires ».

Le comité des signataires réuni le 6 février 2016 s'engage « à débattre pour aboutir à une position partagée et à acter solennellement l'avancée des discussions lors du prochain comité des signataires ».

Le 7 novembre 2016, il adopte « un ambitieux programme de travail pour, en dépit des difficultés conjoncturelles, progresser dans la définition d'une stratégie de pays sur le nickel ».

Le 2 novembre 2017, le comité des signataires « rappelle son attachement à la poursuite du programme de travail établi par le XIIème comité des signataires pour progresser dans la définition d'une stratégie sur le nickel ».

2.2. La multiplication des rapports et enceintes de discussion et l'incapacité à parvenir à la définition d'une stratégie commune

2.2.1. La multiplication des enceintes de débat

La chambre relève que si la nécessité de doter le territoire d'une stratégie nickel est partagée par l'ensemble des acteurs concernés, la province Nord y inclus, ces travaux n'aboutissent pas, quelle que soit l'enceinte, le format, la méthodologie et les thématiques de travail arrêtées.

[58] XIème comité des signataires
[59] XIIème comité des signataires

2.2.1.1. Jusqu'en 2012 : le comité stratégique industriel regroupant les élus et les partenaires privés

Jusqu'à décembre 2012, le comité des signataires avait organisé les travaux d'élaboration d'une stratégie industrielle dans le cadre du comité stratégique industriel dont l'animation avait été confiée à un fonctionnaire de l'Etat, Mme Anne DUTHILLEUL. Mis en place en 2010, au lendemain de l'adoption du schéma et du code minier, afin d'élaborer le schéma stratégique industriel auquel renvoie le schéma minier, ce comité s'est réuni à échéances régulières depuis 2010 jusqu'à 2012.

Le rapport final ne donne finalement pas lieu à l'adoption d'une stratégie industrielle commune. Il est alors décidé de changer le format de l'enceinte des travaux. En effet, après le dépôt du rapport final, le comité des signataires réuni le 6 décembre 2012[60] « se félicite des conclusions des travaux d'analyse » et « décide de poursuivre l'élaboration du schéma stratégique industriel dans le cadre d'une instance plus restreinte telle que la conférence des présidents élargie au représentant de l'Etat et au président du congrès, pour travailler efficacement dans les mois qui viennent (…) ». L'enceinte choisie par le comité des signataires est reconfigurée pour ne conserver que les décideurs politiques ; les partenaires privés (métallurgistes, mineurs) ne sont plus partie prenante aux travaux dans le cadre du comité des présidents, élargi. Ils ne seront entendus qu'à l'occasion de quelques réunions (en 2016, dans le contexte du conflit des rouleurs).

Lors du débat au congrès en août 2015, le président du congrès et d'autres élus (tels que Mme MACHORO-REIGNIER) ont demandé la réactivation de ce comité, ce qui permettrait d'associer à nouveau les partenaires privés.

2.2.1.2. Depuis 2013 : une enceinte composée exclusivement des élus

a) Le comité des présidents élargi aux signataires

Lors de la réunion du comité des présidents le 22 mars 2013, il est revendiqué un format plus étroit des discussions pour l'élaboration d'une stratégie industrielle pour le nickel afin d'avancer plus efficacement, ce que la suite des travaux quelle qu'en soit l'enceinte ne confirmera pas. Le compte-rendu de cette première réunion du comité des présidents tenu le 22 mars 2013 précise que « la réunion de la conférence des présidents élargie au président du congrès et dénommée comité des présidents est destinée à donner suite, aux conclusions du dernier comité des signataires et, précédemment, aux travaux du comité stratégique industriel. C'est dans ce format plus restreint du comité des présidents qu'il a été décidé de poursuivre l'élaboration d'une stratégie industrielle pour le nickel de Nouvelle-Calédonie. Ils ont souhaité voir (la démarche) se poursuivre dans ce cadre plus resserré pour plus d'efficacité (…). Mais c'est pour avancer plus rapidement sur l'élaboration d'un schéma stratégique industriel que le format a été réduit spécifiquement. »

Le 11 octobre 2013, le comité des signataires[61] « demande au comité des présidents de se saisir des propositions relatives à l'optimisation de l'utilisation de la ressource. ».

[60] Xème comité des signataires
[61] XIème comité des signataires

Le comité des signataires[62] du 3 octobre 2014 a décidé de relancer les travaux sur la définition d'une stratégie nickel en structurant les travaux dans leurs thématiques et l'enceinte de discussion :

- l'élaboration de la stratégie nickel doit s'organiser autour de quatre thématiques : la gestion et valorisation des ressources minières, les exportations de minerai brut, la gouvernance des entreprises minières et métallurgiques et la contribution du nickel à la richesse présente et future de la Nouvelle-Calédonie ; un cinquième thème dédié aux enjeux socio-économiques et environnementaux, sera ajouté par le comité des signataires réuni le 7 novembre 2016[63] ;
- il a été décidé d'organiser les débats, sous l'égide du haut-commissaire, dans le cadre du comité des présidents élargi aux signataires des accords de Nouméa. Il est demandé au haut-commissaire « de réunir ce comité afin de convenir localement d'un cycle de réunions destinées à aborder l'ensemble des sujets mentionnés plus haut ». Les travaux auront désormais lieu dans le format ainsi déterminé (les présidents et les signataires de l'accord de Nouméa), dans le cadre d'un groupe de travail intitulé : Groupe de Travail des Présidents et des Signataires (GTPS).

b) La mission confiée à M. Michel COLIN

En sus des travaux placés sous l'égide du GTPS animé par le haut-commissaire, le premier ministre confie en 2015, à M. Michel COLIN, une mission sur le nickel en Nouvelle-Calédonie qui présente à la réunion du comité des signataires le 6 février 2016[64] un rapport listant les questionnements nécessitant une prise de décision de la part des élus. Le comité des signataires convient d' « examiner de manière approfondie d'ici à l'été l'ensemble des questionnements et problématiques identifiés comme devant faire l'objet d'échanges politiques ».

c) La fixation, en vain, d'une obligation de résultat

Le comité des signataires réuni le 6 février 2016 fixe une obligation de résultat s'engageant à parvenir à une position partagée pour la prochaine réunion des signataires de l'accord de Nouméa : « les partenaires et l'Etat (…) s'engagent à débattre pour aboutir à une position partagée et à acter solennellement l'avancée des discussions lors du prochain comité des signataires. Les partenaires se fixent une obligation de résultat afin de conforter la confiance de l'ensemble des opérateurs, des salariés et des citoyens dans l'avenir du secteur minier et métallurgique calédonien ».

Malgré la fixation de cette obligation de résultat et la détermination d'une date limite, les partenaires, dans le cadre des travaux du GTPS ainsi que dans le cadre des discussions menées autour des propositions de M. COLIN, ne parviennent pas à la définition d'une stratégie commune dans le secteur du nickel. Le « document de réflexion » acté par le comité des signataires le 7 novembre 2016, identifie un certain nombre de questions à trancher pour chacune des quatre thématiques de travail et conclut à la nécessité de continuer à travailler sur le long terme : « il appartiendra au prochain comité des signataires, sur la base de la grille d'analyse définie lors du comité des signataires de 2014, de donner un mandat de travail de plus long terme, en identifiant les thèmes de réflexion à conduire et éventuellement en les priorisant. »

Si le comité des signataires fixe une obligation de résultat à ses participants et organise les débats dans le cadre du GTPS, ce dernier, dans le cadre d'un relevé de décision établi à la suite de la réunion du comité des signataires du 6 février 2016, se positionne paradoxalement comme une simple enceinte

[62] XIIème comité des signataires
[63] XVème comité des signataires
[64] XIVème comité des signataires

de débats : « Le GTPS a été un lieu d'information et d'échanges entre l'Etat et les autorités institutionnelles du pays, à partir des thématiques présentées. Le GTPS n'a pas été un lieu de négociations, ce n'était pas sa vocation. Les travaux du GTPS nickel ont surtout constitué un début de démarche collective vers la définition d'une politique minière ».

La chambre relève le paradoxe entre le message politique fort délivré par le comité des signataires qui assigne à ses membres une obligation de résultat, alors que dans le même temps l'enceinte chargée d'organiser les débats indique qu'elle n'est pas un lieu de négociation. Dans sa réponse à la contradiction, le haut-commissaire rappelle que le GTPS n'est pas un organe décisionnel, comme mentionné dans le relevé de conclusions du 7 septembre 2015. Cela n'enlève cependant pas la possibilité au groupe de travail d'émettre des propositions.

Le haut-commissaire explique par ailleurs que les obligations de résultats que s'étaient fixées les partenaires ont été affectées par la chute des cours du nickel à partir de 2016. La crise économique qui en a résulté pour le secteur a obligé les membres du GTPS à se concentrer sur des propositions de sauvegarde telles que le renouvellement systématique des autorisations existantes d'export, l'analyse des nouvelles demandes d'exportation, et le déblocage des ressources du Fonds Nickel pour la prise en charge d'une partie des cotisations sociales patronales des entreprises de moins de 500 salariés. Le haut-commissaire souligne que « le plan de soutien de l'activité minière présenté le 8 mars 2016 par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie reprenait les propositions issues du GTPS ».

S'ils ne parviennent pas à s'entendre sur une stratégie globale sur le secteur, et particulièrement sur la thématique des exportations, les membres du GTPS sont toutefois parvenus à débloquer quelques dossiers ponctuels sur des problématiques sensibles (le concours des mineurs à l'approvisionnement de l'usine de Corée, les négociations sur le report de l'échéance prévue à avril 2019 pour reconnaître le domaine minier, cf. infra, etc.). Les travaux du GTPS ont également contribué à la mise en place en janvier 2019 d'un guichet unique pour les projets miniers et métallurgiques et à la modification de la gestion et de la reconnaissance des titres miniers. Les travaux ont surtout permis aux participants de partager une expertise commune sur les fondamentaux du secteur (analyse du marché du nickel et de son évolution ; présentation du cadre réglementaire des exportations ; etc.).

d) L'accélération des travaux sur la stratégie nickel en 2018 et l'absence de stratégie commune

Lors de la réunion du comité des signataires du 2 novembre 2017, deux annonces sont effectuées en vue de renforcer les travaux sur l'élaboration d'une stratégie nickel. Il est décidé que « le haut-commissaire réunira le groupe de travail à échéance régulière au cours du premier semestre 2018 ». Le relevé de décisions du comité des signataires mentionne que « le gouvernement a décidé de constituer une mission d'experts pour accompagner les travaux d'élaboration de cette stratégie ».

Cette décision s'accompagne d'une accélération du rythme des travaux du GTPS, ce dernier se réunissant tout au long du premier semestre 2018. La chambre relève le caractère actif de la participation de la province Nord à ces travaux : systématiquement présente lors des séances, elle accompagne ses interventions de propositions écrites transmises au haut-commissaire.

Réuni à quinze reprises depuis le 11 décembre 2013 jusqu'à la fin de l'année 2018 (dont sept réunions en 2018), le GTPS n'a pas permis de parvenir à l'élaboration d'une stratégie commune.

Le groupe n'a pas été réuni entre janvier et octobre 2019 (date à laquelle la chambre a clôturé son contrôle).

2.3. Une contribution active de la province Nord aux travaux sur l'élaboration de la stratégie pays

2.3.1. Les critiques et propositions sur la méthode

Tout au long des travaux du GTPS, la province Nord a mis en avant des problèmes de méthode qui selon elle entravent le déroulement des travaux.

2.3.1.1. L'absence de « débat constructif »

Dans le document que la province Nord a remis à la chambre comme support formel de sa doctrine nickel (cf. supra) – document intitulé « extrait du document de l'UNI déposé au XIVème comité des signataires du 6 février 2016 » - , elle indique ainsi, au sujet des sept séances du GTPS intervenues depuis le 3 octobre 2014 : « (…) l'absence de débat et/ou de méthode n'aura pas permis de dégager des positionnements ou du moins d'afficher des convergences ou des divergences permettant d'enrichir les débats. Ainsi, nous observons que ces séances ont consisté essentiellement en des présentations et des séances d'appropriation de concepts et de sujets, mais n'ont donné lieu à aucun débat constructif ».

2.3.1.2. La remise en cause de la méthode de discussion en dehors de l'enceinte du GTPS

Par courrier en date du 20 octobre 2016 adressé au haut-commissaire, M. TUTUGORO écrit au nom de l'UNI, indiquant relayer ainsi la position du président de la province Nord s'agissant des observations critiques concernant la méthodologie des discussions engagées en dehors du GTPS dans le cadre des travaux conduits par M. COLIN. Il est notamment critiqué le fait que les partenaires soient conviés à une rencontre bilatérale avec M. COLIN, préparatoire à une réunion plénière « dans un format inhabituel », « et tout cela sur la base d'un nouveau document de travail dont les groupes sont invités à valider le contenu ». L'attente de M. TUTUGORO relaie celle du président de la province Nord : débattre au sein du GTPS. Or, en l'absence de réunions du GTPS, M. TUTUGORO et la province Nord refusent alors le format des débats considérant « qu'il y a de la confusion dans la méthode et dans le pilotage de ce sujet. Cela ne constitue pas des conditions sereines pour positionner ce sujet du nickel dans la perspective du prochain comité des signataires. C'est la raison pour laquelle nous ne répondrons favorablement, ni à la réunion bilatérale avec Monsieur Michel COLIN, ni à une quelconque rencontre plénière sur le sujet nickel. Pour autant notre groupe est disposé à contribuer à l'élaboration d'une méthode et d'un calendrier de travail lors de ce comité des signataires du 7 novembre 2016 ».

2.3.1.3. Se mettre d'accord sur la gouvernance publique

La position de la province Nord est de se mettre d'abord d'accord sur ce qui relève de la gouvernance publique. Dans sa contribution au XIVème comité des signataires, le président de la province Nord indiquait ainsi qu' « il faut d'abord se mettre d'accord sur les grands principes. Il conviendra ultérieurement de confronter ces principes à la fois au regard de l'existant industriel et minier, mais aussi et surtout à l'aune des fondamentaux d'un marché du nickel qui est en train de muter ».

Dans un courrier adressé au haut-commissaire le 31 mai 2016, le président de la province Nord précisait la méthodologie qui devrait présider aux discussions consistait à dissocier « ce qui relève de la

gouvernance publique, le périmètre privilégié de nos préoccupations, des attentes et des aspirations des acteurs miniers et métallurgiques (…) ».

2.3.1.4. Partager un état des lieux de l'industrie calédonienne du nickel

Dans ce même courrier, le président de la province nord préconisait également « l'élaboration d'un état des lieux sous forme de diagnostic à partager et à partir duquel pourront être recensés les points de convergences, ou de de convergences avec réserves ainsi que les point de divergences. Et pour s'assurer d'une cohérence globale, la caractérisation de cet état des lieux pourrait se décliner à partir des 4 thématiques du comité des signataires du 3 octobre 2014 ».

Il propose à titre indicatif sa « vision de l'état des lieux de la contribution du nickel la richesse présente et future » dans un schéma articulé sur trois points :

- une gestion et une valorisation incohérente des ressources (y compris l'exportation de minerai brut) ;
- une absence de politique industrielle découlant d'une faible implication des pouvoirs publics
- une contribution « insuffisante, voire nulle », du nickel à la richesse présente et future du pays.

La chambre relève que l'exercice d'élaboration d'un état des lieux suppose une démarche objective qui n'anticipe pas sur ses résultats.

2.3.2. Les positions de la province Nord sur les quatre thématiques visant à l'élaboration d'une stratégie pays

La province Nord a très régulièrement adressé au haut-commissaire des contributions sur les thématiques présentées lors des travaux du GTPS. L'examen des relevés du GTPS ainsi que les présentations effectuées par la DIMENC révèlent que les débats, animés par le haut-commissaire, s'articulent principalement entre d'une part l'Etat et la DIMENC qui présentent les problématiques et les pistes à explorer, et d'autre part, la province Nord qui effectue des contrepropositions et donne son avis. Il n'a pas été trouvé trace d'autres contributions de la part des autres participants, à l'exception d'une analyse effectuée par les services de la province Sud sur la fiscalité dans le nickel.

2.3.2.1. La gestion et la valorisation des ressources minières

Cette thématique a donné lieu à un positionnement politique fort de la province Nord dès la mise en place du GTPS. Dans un document[65] que le président de la province Nord a transmis à la chambre en soutien à la formulation de ses positions exprimées auprès du comité des signataires réuni le 6 février 2016 – document validé par le parti politique auquel appartient le président de la collectivité -, les enjeux et objectifs sont ainsi affichés : assurer aux collectivités publiques calédoniennes la maîtrise des ressources nickel, « de telle façon qu'elles puissent organiser et moderniser l'accès à cette ressource nickel en fonction de la compétitivité des opérateurs, des retombées directes et indirectes de la Nouvelle-

[65] Document intitulé « extrait du document de l'UNI déposé au XIVème comité des signataires du 6 février 2016 »

Calédonie et de la bonne utilisation de la ressource au regard des revenus générés ». La connaissance des réserves nickel dont dispose la Nouvelle-Calédonie constitue, dans le cadre de cet objectif, un élément de pilotage dans l'attribution des gisements et des concessions.

a) Le retrait des titres miniers en cas de défaut de reconnaissance (article Lp. 131-12 al5)

Le code minier accorde aux provinces plusieurs outils pour gérer le domaine minier :

- les autorisations personnelles minières (APM) qui donnent droit à la prospection et à demander un nouveau permis de recherche et qui permettent de solliciter la cession d'un permis de recherche ou d'une concession ; les APM sont accordées pour 5 ans, renouvelables par tranche de 5 ans ;
- les permis de recherches (PR) : ils donnent droit à la prospection et à demander une autorisation de travaux de recherche ; ils sont accordés pour trois ans maximum et sont renouvelables deux fois (soit neuf ans maximum) ;
- les concessions : elles donnent droit à la prospection et à demander une autorisation de travaux de recherches ainsi qu'à demander une autorisation d'exploitation minière pour une durée maximum de 25 ans ; elles sont accordées pour 50 ans maximum et sont renouvelables par tranche de 25 ans maximum.

Pour chacune de ces autorisations, le code minier prévoit des critères pour l'attribution, le renouvellement ainsi que le retrait. L'octroi est conditionné à la démonstration de l'existence d'un gisement exploitable et à des perspectives de mise en valeur du gisement. Le renouvellement est conditionné à la démonstration de l'existence de ressources et réserves résiduelles qualifiées et à des perspectives de mise en valeur, notamment par l'importance de la concession concernée dans le plan minier du pétitionnaire.

S'agissant du retrait, le code minier prévoit un retrait au terme de 10 ans d'inactivité et en l'absence de ressources indiquées, ce qui renvoyait à l'échéance d'avril 2019 (le code minier ayant été adopté en mars 2009). L'article 131-12-5°ancien, avant la réforme récente, prévoyait en effet que le retrait d'une concession pouvait être prononcé en cas d' « inactivité depuis plus de quinze ans sur une concession dont les ressources indiquées n'ont pas été démontrées ».

L'enjeu du retrait possible des titres miniers est sensible, la province Nord considérant que cette procédure permettrait de lutter contre le « gel » des titres miniers d'une partie du domaine. De plus, cette disposition permettant de faire pression sur les mineurs afin qu'ils engagent les travaux de reconnaissance de leur domaine minier respectif, entre dans l'objectif de lisibilité de l'intégralité du domaine minier défendu par la province Nord. Cette dernière considère en effet que les pouvoirs publics doivent se doter d'une « connaissance suffisamment précise de son potentiel nickel afin de gouverner au mieux et à long terme, l'exploitation et la valorisation de cette ressource stratégique pour le pays »[66].

Dans le contexte du plan de soutien au secteur minier mis en place en 2016, le gouvernement avait adopté un projet de loi de pays visant à repousser l'échéance des premiers retraits possibles à 2024, afin de permettre aux mineurs de réduire leurs dépenses d'exploration à court terme. Ce projet a fait l'objet d'une opposition de la province Nord « car il donne un délai supplémentaire de façon indifférenciée sur l'ensemble des concessions (..). Le président de la province Nord confirme son opposition au texte

[66] Source : courrier du président de la province Nord au haut-commissaire le 2 octobre 2018

proposé par le gouvernement car l'échéance de 2019 avait été convenue dès l'adoption du code minier en 2009. (..) ».

La province Nord s'est positionnée de façon active dans le suivi de la réforme, transmettant plusieurs contributions écrites au haut-commissaire et à la DIMENC. Opposée au report de l'application de l'article 131-12 alinéa 5 du code miner, elle a finalement accepté une solution de compromis consistant à clarifier les termes du code minier[67] par l'introduction de définitions permettant de sécuriser le niveau de connaissance des ressources et à prendre en compte des problématiques spécifiques de chaque concession et chaque mineur afin d'éviter un gel du domaine par voie de recours. La nouvelle rédaction de l'article Lp. 131-12 al 5 a été introduite par la loi du pays n° 2019-3 du 5 février 2019 portant diverses modifications du code minier de la Nouvelle-Calédonie. Désormais, le retrait d'une concession minière peut être prononcé pour les motifs suivants : « (…) 5°inactivité depuis plus de dix ans sur une concession sur laquelle un amas minéralisé considéré comme prépondérant au sein de la concession a été porté à un niveau de ressource indiquée ;

- Les autres amas significatifs ont été reconnus à un niveau de ressource supposée ;
- Fourniture au service en charge des mines de toutes les informations, brutes et interprétées, relatives aux ressources gisantes et acquises en phase de prospection ou de recherche ».

En réponse à ces constatations, la province Nord précise que c'est le président de la province Nord, en réponse au gouvernement (plan d'urgence de mars 2016 du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie) et à la profession qui plaidaient un report pur et simple de l'application du 5° de l'article Lp. 131-12, qui a proposé d'utiliser pour le délai, la mise en vigueur prévue initialement dans le texte de 2009. La province Nord précise également que « ce texte modifié en février 2019, est donc entré en vigueur comme prévu le 30 avril 2019 » et que « les services de la DIMENC et les provinces sont actuellement affairés à préparer les procédures de retrait de certaines concessions ainsi que les mises en demeure pour la reconnaissance des autres concessions et dont les résultats devront être rendus au plus tard en 2024 ».

b) Le lien insuffisamment défini entre la gestion des ressources minières et la compétitivité des entreprises

La province Nord considère[68] « primordial que les décideurs publics puissent disposer d'une estimation des réserves nickel-métal afin qu'ils puissent organiser et moderniser l'accès à cette ressource nickel en fonction de la compétitivité des opérateurs, des retombées directes et indirectes pour la Nouvelle-Calédonie et de la bonne utilisation de la ressource au regard des revenus générés. Sinon quels seraient les intérêts de la Nouvelle-Calédonie à continuer à concéder sa ressource nickel à des multinationales qui ne rapportent rien à ses collectivités parce qu'elles ne sont pas compétitives (…) ».

La question de l'articulation entre la gestion des titres miniers et la compétitivité des entreprises est régulièrement rappelée par la province Nord qui avance ce critère comme devant être pris en compte dans la stratégie future du pays. La chambre relève que ce faisant, la province Nord n'explicite pas les critères qu'elle entendrait voir mis en œuvre pour l'appréciation de la compétitivité des entreprises.

[67] Définition de trois catégories de ressources (présumées, indiquées, mesurées)
[68] Source : courrier du président de la province Nord, daté du 23 janvier 2018, adressé au haut-commissaire

L'enjeu est pourtant fondamental : une entreprise endettée pourrait-elle continuer à gérer son domaine minier ? une entreprise, en trésorerie négative sur deux exercices consécutifs par exemple se verrait-elle signifier une procédure de retrait possible de ses titres miniers ? une entreprise qui ne distribuerait pas de dividendes durant plusieurs exercices serait-elle considérée comme n'apportant rien aux collectivités, ce qui justifierait une procédure de retrait de ses titres ? Dans le document de l'UNI déposé au XIVème comité des signataires du 6 février 2016 que le président de la province Nord a remis à la chambre, l'objectif de pilotage de la ressource nickel en fonction de critères incluant la prise en compte des ressources générées par les entreprises est ainsi affichée : « il s'agit pour nous aujourd'hui et à travers la doctrine nickel que nous plaidons pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, de permettre aux collectivités publiques et à la Nouvelle-Calédonie, en matière de gestion de la ressource nickel (...) de piloter l'attribution des gisements et des concessions en les allouant aux filières métallurgiques on-shore et off-shore en fonction d'un ratio ressources utilisées/ressources générées ainsi qu'au regard des revenus générés au bénéfice direct des collectivités publiques. (…) Il y aura donc des arbitrages à prononcer tant en fonction de la compétitivité du ratio Ressources utilisées/Revenus générés qu'en fonction des revenus perçus par l'actionnaire public détenteur des titres miniers, ce qui suppose, implique ou impose une nécessaire compétitivité de l'opérateur sur le marché du nickel ».

S'il est tout à fait justifié qu'une gestion rationnelle et efficace de la gouvernance du domaine minier par les autorités compétentes suppose une connaissance précise de ce dernier (et donc de sa teneur en nickel), il est également indispensable de sécuriser les critères qui seront mis en œuvre pour l'attribution, le maintien et le retrait de ces titres en cas de difficultés financières d'une entreprise minière et métallurgique et donc de sécuriser ce qui est entendu par « la compétitivité de l'opérateur sur le marché du nickel ».

Recommandation n° 3 : la chambre recommande à la province Nord de préciser le critère de la compétitivité des entreprises dans le cadre de la gestion des titres miniers.

2.3.2.2. La politique d'exportation du minerai brut

Le GTPS[69] a examiné les différents scénarii concernant la stratégie d'exportation du minerai brut :

- maintenir le modèle actuel issu du schéma minier de 2009 (cf. présentation supra) ;
- autoriser les exportations uniquement vers des unités métallurgiques « offshore » détenues par des collectivités calédoniennes : « l'avantage de ce modèle consisterait à favoriser les retours de dividendes dans les périodes où les unités métallurgiques sont compétitives par rapport au prix du marché » et parmi les inconvénients, cette stratégie favoriserait l' « accroissement de l'exposition du territoire aux cycles de marché du nickel, sans création d'emplois locaux » ;
- assouplir les contraintes d'exportation en contrepartie de la mise en place d'une redevance minière dépendant de la teneur et du cours du nickel, ce qui présenterait plusieurs avantages : l'optimisation en continu des stratégies d'exportation en fonction des évolutions du marché ; une fiscalité progressive permettant de favoriser l'exportation du minerai fatal et de maximiser le prix du minerai à hautes teneurs ; une extension de la durée de vie des sites miniers actifs permettant d'améliorer la résorption du passif par les opérateurs miniers et des retombées fiscales

[69] GTPS du 26 décembre 2017

directement reliées au taux d'appauvrissement du territoire en minerai brut. S'agissant de la mise en place de cette redevance minière, plusieurs options sont proposées :

- une redevance à l'exportation « uniquement », ce qui présenterait l'avantage de constituer une « fiscalité simple à mettre en œuvre mais ne permettant pas de rendre compte de l'ensemble de l'appauvrissement du sous-sol » ;
- une redevance sur l'ensemble des volumes valorisés : cette fiscalité est présentée comme « complexe nécessitant de mettre en place : un abattement partiel pour le minerai valorisé localement afin de favoriser le maintien d'emplois locaux, et un abattement total pendant la période de stabilité fiscale ».

Il est proposé que dans tous les cas (redevance à l'exportation ou redevance sur l'ensemble des volumes valorisés), il soit possible de flécher les recettes vers un fonds « dont les actions bénéficient aux populations impactées par l'activité minière (…) ».

Par courrier en date du 23 janvier 2018 adressé au haut-commissaire, le président de la province Nord indique ne pas partager cette vision des avantages et inconvénients des différents scénarii envisagés. Il précise que son choix se porte sur le modèle qui limite l'exportation de minerais bruts aux usines détenues majoritairement par des intérêts publics calédoniens.

S'agissant de l'assouplissement du modèle actuel par l'introduction d'une contrepartie sous forme de redevance minière, le président de la province indique que cette dernière « ne peut pas être la compensation au bradage de la ressource ». S'il n'est pas opposé à son principe, c'est l'articulation avec un assouplissement des conditions d'autorisation des exportations qui est refusé.

Lors de ses travaux en 2018, le GTPS a creusé davantage la question de la mise en place d'une redevance minière, considérant que « face au constat que les métallurgistes permettent de générer un nombre d'emplois locaux et qu'ils disposent de droits acquis solides via les agréments de stabilité fiscale[70] alors que les sociétés exportatrices de minerai ne versent une compensation à l'extraction que sous la forme d'IS 35[71], il pourrait raisonnablement être envisagé de créer une redevance uniquement sur l'exportation de minerai brut »[72]. D'autres solutions ont été évoquées « mais elles présentent des inconvénients majeurs : l'instauration d'une redevance sur toute nouvelle concession octroyée (...) aurait un rendement très faible à court terme ; a contrario, la mise en place d'une redevance basée sur la propriété du sous-sol présenterait des risques juridiques élevés et serait vue comme une remise en cause des agréments de stabilité ».

Sur cette proposition de mise en place de la redevance à l'exportation, le président de la province Nord se montre circonspect et lui préfère une autre redevance. Il exprime ainsi sa position[73] : « cette nouvelle piste consacrée exclusivement aux minerais bruts exportés, ne risque-t-elle pas de dénaturer

---

[70] Agréments de stabilité fiscale délivrés par la Nouvelle-Calédonie à la SLN (jusqu'en 2017) ainsi qu'à KNS et Vale Nouvelle Calédonie jusqu'à 15 ans après la mise en production commerciale, en contrepartie des investissements consentis par les industriels sur un territoire aux coûts de main d'œuvre et d'énergie élevés.

[71] Précision apportée par la DIMENC dans sa présentation devant le GTPS du 14 février 2018 : « Dans le cadre des agréments de stabilité fiscale et étant donné le coût élevé de l'énergie et de la main-d'œuvre, la Nouvelle-Calédonie a déjà fait le choix que la compensation liée au prélèvement du minerai valorisé localement consisterait uniquement, de la part des opérateurs miniers, en des investissements métallurgiques, la création d'emplois locaux et un taux d'imposition légèrement plus élevé (IS35 contre 30 % pour les autres secteurs). »

[72] GTPS : réunion du 14 février 2018

[73] Source : courrier du président de la province Nord au haut-commissaire daté du 6 mars 2018

l'idée initiale de compensation à l'appauvrissement du sous-sol ? Il ne faut pas se tromper de sujet. » S'agissant des autres pistes possibles de redevances multiples explorées par le GTPS, le président de la province Nord a indiqué que ces solutions lui semblaient complexes et qu'il était favorable à une redevance calculée en fonction du seul tonnage extrait et reversée aux communes impactées, indépendamment du contenu, de la destination et du mode de valorisation du minerai[74].

2.3.2.3. Structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques

Cette thématique a donné lieu au rappel par la province Nord de ses positions concernant la participation majoritaire au capital des entreprises du secteur (mise en place de joint-ventures dans le cadre de la stratégie on shore et offshore d'une part et montée au capital de la SLN d'autre part). Ce point ayant fait l'objet d'une présentation des propositions de la collectivité, il y est renvoyé (cf. supra).

2.3.2.4. La contribution du nickel à la richesse présente et future du pays

Lors du GTPS réuni en 2017 et 2018, plusieurs propositions ont été examinées consistant, pour l'essentiel, en un débat sur les principes qui pourraient fonder « un fonds pour les générations futures en Nouvelle-Calédonie ». Lors de la réunion du GTPS le 26 décembre 2017, les principes suivants étaient soumis à la réflexion générale des membres du groupe :

- s'entendre sur des règles de gouvernance du fonds avec la proposition que le fonds soit créé par une loi pays ou une loi organique, sous forme d'un établissement public dédié avec un comité de surveillance qui rendrait compte au congrès. Le congrès fixerait des orientations financières à ce fonds ;
- le fonds permettrait de financer à la fois des investissements locaux permettant de lancer de nouvelles filières capitalistiques pour le pays mais également des investissements à l'étranger « pour une meilleure diversification » ;
- se mettre d'accord sur l'affectation au fonds souverain « des recettes cycliques issues de l'activité minière » ce qui permettrait de « capitaliser les excédents en période faste et de disposer de réserves pour les périodes de bas de cycle ».

A ces propositions, le président de la province Nord répond, par courrier en date du 23 janvier 2018, adressé au haut-commissaire, qu'un état des lieux exhaustif sur les contributions du nickel doit être réalité afin d'« identifier les meilleures structurations possibles ». Il indique plaider pour un fonds souverain actif « où l'activité nickel présente puisse être déjà prise en compte et en particulier les actifs industriels dont la Nouvelle-Calédonie ou ses collectivités provinciales se seraient déjà rendues détentrices ».

[74] « Je suggère de revenir à une idée simple, la compensation à l'appauvrissement du sous-sol pourrait être assis sur le volume prélevé dans les communes minières, sa valeur « appréciée » sur la base du volume de métal contenu, et donc quel que soit les teneurs, et aligné sur un pourcentage à estime du LME » (source : GTPS, réunion du 14 février 2018).

3. L'INTERVENTION DE LA PROVINCE NORD DANS LE NICKEL EN TANT QU'ACTIONNAIRE PUBLIC

3.1. La situation actuelle des usines métallurgiques calédoniennes

La province Nord participe directement ou indirectement aux sociétés porteuses des participations publiques dans les usines métallurgiques calédoniennes selon trois modalités différentes :

- une participation majoritaire dans les usines onshore (usine du Nord) et offshore (usine de Corée) dans le cadre de sa participation au capital de la SOFINOR, celle-ci étant actionnaire majoritaire au capital de la SMSP, propriétaire à 51 % de la société KNS (usine du Nord) aux côtés de GLENCORE (49 %) et à 51 % des sociétés NMC (mines en Nouvelle-Calédonie) et SNNC (usine en Corée) en partenariat avec POSCO (49 %) ;
- une participation minoritaire dans l'usine de Doniambo de la SLN, par le truchement des sociétés SOFINOR et NORDIL au sein de la STCPI, elle-même détentrice de 34 % des parts de la SLN ;
- une participation ultraminoritaire (5 %) dans l'usine du Sud, appartenant à Vale Nouvelle-Calédonie dont l'actionnaire majoritaire est le groupe Vale. La participation des provinces à hauteur de 5 % dans le capital de l'usine du Sud est portée par la SAS SPMSC dans laquelle la province Nord est représentée directement et dans laquelle elle détient 25 % des participations, aux côtés de la province des Iles (25 %) et de la province Sud (25 %) qui, elle, est représentée par PROMOSUD.

La chambre n'examine dans cette partie de son rapport que les éléments qui ne font pas l'objet de développements approfondis dans le cadre de ses contrôles concernant la SOFINOR et la SMSP d'une part et la SPMSC d'autre part. Dès lors, il ne sera examiné ici que les points suivants :

- des éléments de contexte général en lien avec la situation des usines métallurgiques en Nouvelle-Calédonie ;
- l'irrégularité de la participation de la province Nord dans l'usine du Sud via la SPMSC ;
- s'agissant de la participation de la province Nord au groupe SOFINOR/SMSP, la chambre a fait porter son contrôle sur l'examen des suites données par la province Nord aux observations et recommandations formulées par la chambre lors de son contrôle précédent.

3.1.1. L'interrogation sur la place pour une nouvelle usine en Nouvelle-Calédonie

Le schéma minier prévoyant la possibilité d'ajouter une usine supplémentaire de moyenne capacité dans l'est de l'île d'une part, et les métallurgistes présents sur le territoire ayant tous trois (SLN/ERAMET, VALE, SMSP) manifesté leur intérêt à développer une usine hydrométallurgique sur le site de Prony Pernod en cas de déclassement, la chambre a souhaité recueillir l'avis de la province Nord sur l'installation d'une usine supplémentaire. Il a d'abord été demandé à la province son avis sur le nombre

« suffisant ou trop élevé » d'usines en Nouvelle-Calédonie. La province Nord a indiqué[75] qu'elle « veut maximiser les retombées de la valorisation de sa ressource minière par nature non renouvelable. L'installation d'usines sur le territoire est de ce point de vue souhaitable, mais elle se confronte aux exigences de développement durable qui fondent les politiques publiques provinciales (…). Une nouvelle usine augmenterait encore la dépendance de la Nouvelle-Calédonie à ce secteur (…) ».

La SMSP étant la filiale de la SOFINOR à laquelle la province nord participe à hauteur de 85 %, il était justifié de demander à celle-ci en tant qu'actionnaire de référence de la SMSP que par ailleurs elle a soutenu financièrement, son avis sur la participation de la SMSP à l'implantation d'une usine hydrométallurgique dans le sud. En effet, la SMSP a indiqué à la chambre être prête à candidater à un projet d'implantation d'usine hydrométallurgique, en partenariat avec POSCO, si la province Sud décidait de déclassifier le gisement de Prony Pernod. La province Nord étant représentée au capital de la SMSP via la SOFINOR, il lui a été demandé si elle était favorable à ce projet.

La chambre prend acte de la teneur de la réponse de la province tant sur la forme que sur le fond. Le président de la province Nord a apporté la réponse suivante[76] : « Je suis président de la province Nord, pas de la province Sud ni de la SMSP, ni administrateur de la SMSP et de la SOFINOR. Vous me posez une question dont je ne suis pas le destinataire, je pourrai et ne serai concerné lorsque l'intéressé, le président de la province Sud aura, soit répondu à la SMSP, si ça l'intéresse ou pas, soit il m'aura saisi. Je n'ai pas pour l'habitude de pratiquer l'ingérence. Aussi et à ce stade, je n'ai pas à m'exprimer sur une démarche engagée par un industriel auprès de l'autorité provinciale concernée sur son territoire… (…) ».

En réponse au rapport provisoire, le président de la province Nord indique que « raisonnablement et compte tenu des difficultés des usines locales, ainsi que les interrogations suscitées par l'augmentation des volumes à l'exportation et l'allongement des durées d'exportation, ajoutées aux coûts faramineux pour l'installation d'une nouvelle usine, rendent très improbable l'installation d'une 4ème usine ».

3.1.2. L'adaptation des installations industrielles calédoniennes à la demande mondiale de nickel

La chambre a demandé à la province Nord son avis sur l'adaptation de l'outil industriel des trois usines présentes sur le territoire calédonien à la demande mondiale de nickel (notamment à l'exploitation du minerai à faibles teneurs en nickel). La province Nord a indiqué[77] que « la réponse à cette question est conditionnée par l'émergence significative ou pas du marché des énergies renouvelables et notamment des batteries pour leur stockage, surtout depuis que la SLN ne fabrique plus de matte qu'elle envoyait à l'usine de Sandouville, cette dernière ayant été payée par la SLN mais désormais détenue par ERAMET. Actuellement, il manque une filière à actionnariat majoritaire publique pour la production de nickel dit de type 1 à très haut degré de pureté (99,9 %) pour ce marché. VALE NC, dont l'actionnariat public est seulement de 5 %, est déjà positionnée sur ce créneau. L'accès à deux marchés a priori déconnectés permettrait d'assurer une meilleure résilience de l'économie du pays lors des phases dépressives de l'un ou l'autre marché, et notamment de l'acier inoxydable dont nous subissons

[75] Réponse à la question n°71
[76] Réponse par courriel daté du 10 juillet 2019
[77] Réponse question n°72 du questionnaire

régulièrement les cycles. » La province Nord indique que le scénario acceptable est un projet hydrométallurgique à majorité publique.

3.2. Les suites données aux observations de la chambre sur l'intervention de la province Nord dans le groupe SOFINOR/SMSP

3.2.1. Les garanties d'emprunt accordées par la province Nord à la SMSP

3.2.1.1. La hausse des garanties accordées par la province Nord depuis le contrôle précédent

La garantie d'emprunt est un engagement par lequel une personne, le garant, s'engage, en cas de défaillance de l'emprunteur, d'assurer au prêteur le paiement des sommes dues au titre du prêt garanti.

Lors de son contrôle précédent, la chambre relevait la forte hausse des garanties accordées par la province. Elle constatait que jusque dans les années 2000, la province Nord n'avait accordé que quelques garanties d'emprunt et que ces dernières concernaient les organismes gérant l'enseignement privé. C'est à partir de 2011 que les garanties d'emprunt les plus nombreuses ont été accordées par la province Nord, dans le secteur du logement social mais surtout, en termes de montants garantis, dans le secteur du nickel avec la garantie de la province accordée au contrat de prêt souscrit par la SMSP auprès de l'AFD dans le cadre de sa participation à la construction de l'usine du Nord financée par la dette junior (cf. rapport de la chambre sur la SOFINOR). La chambre rappelait que la province Nord avait accordé sa garantie à ce prêt par une première délibération en date du 31 août 2011 portant sa garantie à 26,5 % sur chaque échéance annuelle du prêt dont le montant total souscrit était de 20,28 Md F CFP. Le montant total garanti par la province Nord était de 8,1 Md F CFP. Le montant de la garantie a finalement été revu à la baisse, le montant du prêt ayant lui-même été baissé suite à la décision de la SMSP de ne pas mobiliser la totalité de l'enveloppe prêtée par l'AFD. Par la délibération n° 2014-345/APN du 18 décembre 2014, la province Nord a ramené sa garantie à un montant de 7,5 Md F CFP.

A l'occasion du présent contrôle, il est relevé qu'une garantie d'emprunt a été attribuée par la province Nord à l'autre créancier de la SMSP, la BPCE, dans le cadre de l'emprunt contracté par la SMSP pour le financement de l'usine du Nord. Ce prêt souscrit en 2008 n'avait pas initialement donné lieu à l'octroi d'une garantie. La restructuration de sa dette par la SMSP engagée auprès de ses deux créanciers (BPCE/BRED d'une part pour un prêt souscrit en 2008 et AFD d'autre part pour un prêt souscrit en 2011) a conduit la province Nord à revoir ses garanties d'emprunt. La province Nord a accordé deux garanties d'emprunt aux créanciers de la SMSP :

- la première garantie (actualisée par la délibération 2017-25 du 28 avril 2017) porte sur un emprunt de 6,6 Md F CFP que la SMSP a contracté auprès de l'AFD pour le financement de la participation de la SMSP à la construction de l'usine du Nord. La province Nord accorde ainsi sa garantie à ce prêt dont le montant total en euros est de 56 M €. La quotité garantie est de 50 % de chaque échéance annuelle du prêt dans la limite d'un montant maximal annuel d'amortissement de 2,3 M € soit 278,8 MF CFP ;
- la deuxième (accordée par la délibération 2017-24 du 28 avril 2017) concerne un emprunt octroyé par le groupe BPCE-BRED pour le financement de l'usine du Nord. La province a accordé sa garantie pour le remboursement de cet emprunt d'un montant total de 150 M € soit

17,8 Md F CFP. La quotité garantie est de 50 % de chaque échéance annuelle du prêt dans la limite d'un montant maximal annuel d'amortissement en capital garanti de 5 M € soit 596,5 M F CFP.

3.2.1.2. Les risques de dépassement des ratios prudentiels

a) Rappel sur les ratios prudentiels

L'article 182 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et le décret n° 92-162 du 20 février 1992 relatif à l'établissement et à l'exécution du budget des collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics définissent les conditions dans lesquelles la province peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt.

La collectivité est soumise à un plafond fixé pour trois ratios :

- le ratio de capacité de garantie : au titre de ce ratio, le montant total des annuités, déjà garanties à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti et du montant des annuités de la dette provinciale ne peut excéder 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget provincial ;
- le ratio de division du risque : le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ;
- le ratio de partage du risque : la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder 50 %.

b) Des ratios respectés mais un niveau de ratio élevé concernant la SMSP

Lors du contrôle précédent, la chambre attirait l'attention de la province sur les risques de dépassement du ratio relatif à la division du risque, les engagements pris au titre de la SMSP réduisant les marges de manœuvre de la collectivité pour garantir de nouveaux emprunts.

La chambre constate lors de son contrôle actuel que les deux premiers ratios sont respectés (capacité de garantie et partage du risque), mais que le ratio concernant la division du risque, bien que respecté, est proche du plafond.

- **Le ratio de capacité de garantie : 2 %**

Ce ratio ne doit pas dépasser 50 % des recettes réelles de fonctionnement. Les recettes réelles de fonctionnement étaient d'un montant de 25 525 484 616 F CFP dans le compte administratif 2018 de la province.

Tableau n° 12 : Ratio de capacité de garantie

Ratio de capacité de garantie		Montant (F CFP)
	Montant total des annuités garanties	930 512 770
	Montant total annuités Dette provinciale	514 847 472
	Provision spécifique	899 515 356
	Total annuités - provision	545 844 886
	Total /recettes récelles fonctionnement	2%

Source : chiffres province Nord

- **Le ratio de division du risque**

Au titre de ce ratio, le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties.

➔ **Détermination du montant à ne pas dépasser : 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties.**

Le plafond de garantie que la province peut accorder à un bénéficiaire est fixé à 10 % de la moitié des recettes réelles de fonctionnement, soit 1,2 Md F CFP.

Tableau n° 13 : Plafond de garantie (10 % total des annuités susceptibles d'être garanties)

	Montant F CFP
Recettes réelles de fonctionnement (I)	25 525 484 616
50% recettes réelles de fonctionnement (II)	12 762 742 308
10% montant II	1 276 274 231

Source : chiffres province Nord

➔ **Détermination du montant des annuités garanties au profit de la SMSP, exigibles**

Le montant total des annuités garanties au profit de la SMSP et exigible au titre d'un exercice s'élève à 876 MF CFP, soit un montant inférieur au plafond (1,2 Md F CFP) mais l'attention de la province est attirée sur le fait que le niveau atteint par ce ratio reste élevé.

Tableau n° 14 : Montant total des annuités garanties au profit de la SMSP

Ratio de division du risque		Montant total des annuités	Montant total des annuités garanties
	Montant annuel garanti/AFD	557 738 980	278 869 490
	Montant annuel garanti/BPCE	1 193 317 420	596 658 710
	Total I	1 751 056 400	875 528 200

Source : chiffres province Nord

- **Le ratio de partage du risque**

La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder 50 %. Ce ratio est respecté, la quotité maximale garantie par la province dans l'ensemble de ses déclarations relatives aux garanties d'emprunt ne dépasse pas 50 % à l'exception du secteur du logement

social ce qui est autorisé par la réglementation qui prévoit que « ces dispositions ne s'appliquent pas aux garanties d'emprunt ou cautionnements accordés pour des opérations liées à l'habitat ».

3.2.2. Le degré d'information de l'assemblée délibérante

3.2.2.1. Les constats du contrôle précédent

L'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales[78] dispose que les organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte.

La province Nord a instauré chaque année une présentation de la situation des sociétés dans laquelle la province détient une participation majoritaire du capital, dont la SOFINOR.

Lors du contrôle précédent, la chambre avait relevé, qu'à défaut d'avoir fixé un cadre préalable à ses interventions, les présentations demeuraient disparates quant à leur contenu, à la fois sur le périmètre et sur le degré de précision des informations données à l'assemblée délibérante, notamment dans le volet financier. La chambre relevait notamment que la présentation du groupe SOFINOR ne permettait pas d'avoir une vision de la situation financière du groupe et des résultats annuels, les chiffres clés étant le plus souvent consolidés sur une période de 6 ans.

Il était également constaté qu'aucune perspective n'était tracée en la matière alors qu'une période de dégradation durable des conditions du marché est annoncée. Enfin, la chambre conseillait à la province Nord de mettre en place un cadre homogène permettant à l'assemblée délibérante d'identifier les orientations stratégiques des SEM, leur articulation avec celles de la province Nord et enfin des données clés (activité, situation financière, évaluation des retombées).

3.2.2.2. Le format des séances de présentation annuelle des SEM

Lors du contrôle actuel, la province Nord a indiqué[79] qu'elle « travaille actuellement sur le format des séances plénières dédiées aux SAEM afin qu'elles aient une réelle valeur ajoutée pour la collectivité. Il était prévu dans un premier temps de « coupler » cette séance avec la présentation du rapport annuel du hors bilan. Néanmoins, la clôture des exercices sociaux des différentes SAEM ne rend pas cela pertinent. Le format et le contenu des informations communiquées aux élus en séance plénière sera revu pour l'année 2020. En effet, il faut au préalable fixer un cadre commun à toutes les SAEM (comme le précise la chambre) en précisant notamment ce qui sera attendu des SAEML en termes de présentation. L'objectif étant de donner à la collectivité et aux élus une meilleure appréciation de la situation financière des SAEML et des risques pouvant peser sur la province ».

La chambre constate que depuis son dernier contrôle, la situation de la SOFINOR a donné lieu à la présentation du bilan d'activité et financier qui appelle les observations suivantes :

---

[78] Rendu applicable en Nouvelle-Calédonie par l'article 8-1 de la loi du 13 mars 1999 modifiée.
[79] Réponse à la question n°44 du questionnaire

- en premier lieu, elle relève qu'aucune présentation n'est intervenue en 2016 s'agissant de la SOFINOR. La séance plénière dédiée aux SEM a eu lieu le 22 novembre 2016. La présentation du bilan annuelle des sociétés suivantes était inscrite à l'ordre du jour : Nord Avenir, SEM Société de télévision radio NCTV, SEM Côte océanienne, Grand Nord, Espaces de l'Ouest et Sud minier et SEM Grand projet VKP. L'absence de présentation de la situation de la SOFINOR outre son irrégularité au regard des dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales précité, est d'autant plus préjudiciable que c'était une année particulière. En effet, en 2016, l'exécutif a présenté à l'assemblée plénière deux délibérations l'invitant à accorder deux enveloppes financières d'un montant total de 6,4 Md F CFP à la SOFINOR en vue d'aider sa filiale la SMSP. L'assemblée plénière ne disposait donc d'aucun éclairage lorsqu'en décembre, elle a voté la deuxième enveloppe financière, la séance de présentation sur la situation des SEM étant intervenue deux semaines avant sans information sur la SOFINOR ;
- en deuxième lieu, la séance de présentation des SEM du 14 février 2017 a donné lieu à un rapport sur la SOFINOR mais qui présentait la situation financière de cette dernière en mettant en avant les chiffres de l'année 2015[80] ;
- en troisième lieu, la séance de présentation des SEM du 15 février 2018 a vu une présentation sommaire de la situation de la SOFINOR, le rapport communiqué à la chambre ne comportant que des informations peu précises, dispersées dans douze slides répartis sur trois feuilles. Cette présentation sommaire est d'autant plus inexplicable que la société avait perçu un montant conséquent de la part de la province Nord. En conséquence, l'exercice aurait dû conduire les administrateurs qui représentent la province à la SOFINOR à une présentation plus approfondie.

Interrogée sur la question de savoir si l'exécutif de la province Nord se considère suffisamment informé de l'état des filiales du groupe SOFINOR et des opérations et stratégies industrielles en œuvre au sein du groupe, la province Nord répond[81] « bien évidemment que la collectivité reste insuffisamment informée avec une seule plénière annuelle. Les enjeux des ressources naturelles, de leur exploitation et leur valorisation requièrent des pouvoirs publics calédoniens une implication plus forte et donc une connaissance un peu plus que sommaire de l'activité nickel. Aussi et pour améliorer cette appropriation de l'activité nickel comme celles relevant de la diversification, et permettre ainsi de mieux exercer les mandats d'élus et d'administrateurs, je proposerai, adossée à la cellule SEM, déjà préconisée auprès du secrétaire général, la création d'une commission d'information nickel à l'assemblée de la province Nord. Je pourrai ainsi et déjà, par le biais de cette commission, partager les avis « nickel » que je dispense au titre de président de la PN. »

En réponse à ces constatations, la province Nord précise avoir adressé aux présidents des SEM créées par la collectivité, un courrier dans le cadre de la préparation de la séance plénière du 24 octobre 2019 qui précise l'ensemble des informations que ces sociétés doivent fournir pour présentation aux élus. Les éléments que doivent fournir les SEM sont considérés par la province Nord comme permettant une information complète des membres de l'assemblée délibérante : une présentation de l'activité générale de la société sur l'année écoulée et de ses comptes sociaux validés ou provisoires, un point à jour sur l'évolution de la situation financière de la structure sur les trois dernières années et les éventuelles difficultés rencontrées et/ou à venir ainsi que les actions mises en œuvre ou à venir, un point sur l'avancement et la rentabilité des différents projets en cours, une présentation des futurs projets importants validés par le conseil d'administration accompagnés de leur business plan détaillé. La province

[80] Cf volet III du powerpoint « Les faits marquants et résultats 2015 »
[81] Réponse par courriel du 9 juillet 2019

ajoute exiger des SEM la fourniture des documents suivants : la présentation qui sera proposée en séance plénière, une copie du rapport d'activité, une copie des comptes financiers approuvés du dernier exercice social ou à défaut, les comptes provisoires, une copie du dernier rapport de gestion, une fiche sur les opérations en cours de gestion, une fiche de présentation spécifique pour chaque projet d'envergure dont le poids financier est susceptible d'impacter la collectivité.

La chambre constate que la province n'a pas accompagné sa réponse du compte-rendu des travaux de la séance plénière du 24 octobre 2019 qui aurait pu lui permettre de vérifier la réalité de l'amélioration de l'information de l'assemblée de la province Nord. La province a précisé ne pas effectuer de compte-rendu des travaux des séances plénières.

3.2.2.3. L'articulation entre les administrateurs et la province Nord

La province Nord a été interrogée sur la question de l'information de l'exécutif et de l'assemblée, par les élus de la collectivité provinciale, administrateurs à la SOFINOR mais également dans les filiales du groupe (SMSP, NMC, KNS, NORDIL, STCPI, SLN et ERAMET) s'agissant de l'état des filiales et des stratégies. La province nord répond que[82] « pas toujours, de manière informelle et irrégulière ». La seule information régulière est organisée sous la forme d'une plénière annuelle de la SOFINOR.

3.2.2.4. La nécessité de mettre en place une expertise interne d'analyse du risque hors bilan

La chambre relevait lors de son contrôle précédent qu'au vu des enjeux importants notamment au regard des engagements hors bilan souscrits au titre du groupe SOFINOR/SMSP, la province Nord devrait s'interroger sur le positionnement et le niveau de l'expertise à mettre en place. Celui qui est envisagé actuellement ne parait pas de nature à assurer la légitimité nécessaire. La chambre a formulé la recommandation suivante : « La chambre recommande à la province Nord de renforcer le suivi de ses engagements hors bilan et de se doter d'une expertise interne chargée de l'évaluation de ces risques et de leur impact financier sur le budget de la collectivité dans une perspective pluriannuelle ».

Dans sa réponse aux observations définitives du rapport précédent, la province Nord indiquait avoir enclenché en 2017 une démarche visant à se doter d'outils de suivi du risque hors bilan (avec un partenariat à conclure avec l'AFD) pour anticiper les éventuelles incidences budgétaires de ces risques et s'assurer qu'ils sont en cohérence avec les marges de manœuvres réelles de la province.

Invitée à indiquer les suites données à la recommandation de la chambre, la province indique[83] qu'une bonne partie du travail préparatoire visant à mettre en place le suivi des engagements hors bilan de la province a pu être mené à bien. Elle précise que la mise en œuvre du suivi du hors bilan poursuit trois objectifs :

- produire annuellement des analyses de la situation des SEM et introduire dans les provisions de la province les risques que font porter les engagements hors bilan sur le budget et les éventuelles mesures qui pourront être prises en amont ;

[82] Réponse par courriel en date du 9 juillet 2019 (11h49)
[83] Réponse à la question n°34 du questionnaire

- éclairer les prises de décision des représentants de la province dans les instances décisionnaires de ces structures ;
- fluidifier les relations entre les SEM et la province.

La province précise que les recommandations identifiées dans le rapport effectué avec la participation de l'AFD, sont les suivantes :

- définir avec chaque SEM un cadre d'information pertinent : l'objectif est de mettre en adéquation les éléments demandés à chaque SEM avec les informations à renseigner dans la fiche de suivi de chacune d'entre elle ;
- définir une procédure de suivi des conseils d'administration : la province entend mettre en place une procédure de suivi qui permettra aux élus et aux services de « s'impliquer plus facilement et plus efficacement dans le suivi et la gestion des SEM » ;
- rédiger annuellement les annexes budgétaires relatives au hors bilan ;
- rédiger un rapport annuel ;
- créer une cellule unique pour les SEM : la province relève qu'une circulation plus difficile de l'information peut ralentir ou limiter les recoupements utiles au rôle de l'actionnaire public. Il lui semble pertinent de confier à une seule cellule l'organisation des relations entre les différentes entités concernées ce qui permettra d'assurer la coordination entre les différents acteurs (agents, élus, SEM, etc.). Les missions principales de cette cellule consisteront en l'instruction première des demandes de soutien (capitalisation, octroi de garanties, apports en compte courant, …), la préparation de comités d'engagement, la remontée des informations de reporting annuels et intermédiaires, la préparation des conseils d'administration, etc. ;
- mettre en place une analyse spécifique pour certaines SEM dites sensibles : la province Nord indique que certaines SEM, aux enjeux complexes, peuvent nécessiter une analyse approfondie de leur situation financière, économique et comptable, ainsi que des filiales dans lesquelles elles disposent de participation. Cette analyse permettra de mettre en exergue les évolutions majeures et les principaux risques pesant sur ces SEM, conférant ainsi une plus grande réactivité à la province Nord. La province prend l'exemple de la SOFINOR pour indiquer que l'analyse des comptes de la holding ne permettra pas d'anticiper d'éventuels impacts mais en revanche qu'une analyse financière des filiales livrera une image plus précise des risques et permettra de s'assurer que les objectifs poursuivis par la structure sont en phase avec l'orientation politique de la province. La province indique que ce travail d'analyse, qui sera réalisé par la cellule de suivi du hors bilan, sera totalement confidentiel et uniquement communiqué à l'exécutif.

3.3. La participation de la province Nord au capital de la société actionnaire de l'usine du Sud

L'usine du Sud appartient à la société Vale Nouvelle-Calédonie (Vale NC) dont les actionnaires sont la société VALE BRESIL (80,4 %), le consortium japonais SUMIC (14,6 %) et les provinces représentées dans la SAS SPMSC à hauteur de 5 %.

3.3.1. Les suites des observations du contrôle précédent

3.3.1.1. Le montant de la participation de la province Nord à l'augmentation du capital de la société en 2013

La chambre relevait que la participation de la province Nord à l'augmentation du capital décidée par la société en 2013 était incomplète. A l'origine, le capital de la société s'élevait à 5 MF CFP mais une augmentation de 3,14 Md F CFP est intervenue en 2013 afin de rétablir la situation nette de la société. La délibération n° 2013-40/APN du 28 février 2013 autorisait le président de la province Nord à souscrire à 25 % de l'augmentation de capital de la SAS SPMSC, soit un montant de 785 MF CFP. La chambre constatait que la prise en compte des délibérations n° 02/2005 du 11 février 2005 attribuant un financement de 52 MF CFP et n° 83/2006 du 9 juin 2006 décidant une participation financière de 596,66 MF CFP, aboutissait à un montant cumulé de 648,6 MF CFP. Elle en déduisait donc qu'il manquait 136,4 MF CFP pour boucler la souscription à l'augmentation de capital et constatait qu'elle ne disposait pas de la copie de la délibération autorisant le versement complémentaire de l'avance en compte courant.

En réponse, la province Nord[84] indique que la délibération relative à la participation de la province à l'augmentation de capital de la SPMSC a été prise en 2013 pour un montant de 785 M F CFP (délibération n° 2013-40/APN du 28 février 2013). Cette délibération acte que la participation de la province Nord à l'augmentation de capital de la SPMSC se ferait par l'incorporation de l'avance en compte courant. L'état du compte courant de la province Nord dans les livres de la SPMSC affichant un solde de 809 908 466 F CFP au 31 décembre 2012, il n'était donc pas nécessaire de passer une délibération autorisant le versement d'une avance en compte courant complémentaire de 136,4 MF CFP. Elle ajoute que, faute d'information, la province Nord n'a jamais comptabilisé dans ses comptes les intérêts générés par les avances en compte courant et précise qu'il sera procédé à la régularisation de ces écritures sur le budget 2019 ce qui permettra par la même occasion de corriger le montant de la participation financière dans les documents budgétaires.

3.3.1.2. Le niveau d'information de l'assemblée provinciale sur la SPMSC

Lors de son contrôle précédent, la chambre relevait que le niveau d'information dont dispose l'assemblée provinciale sur la situation de cette société est insuffisant, les enjeux financiers de la participation étant insuffisamment identifiés alors que la situation financière de la SPMSC était dégradée.

a) Sur le caractère erroné du montant de la participation de la province Nord dans la SPMSC figurant dans les documents budgétaires

En premier lieu, la chambre constatait que le montant de la participation détenue par la province Nord présenté dans l'état des participations annexé au budget supplémentaire 2016 était erroné[85] car il indiquait des sommes correspondant à la souscription initiale au capital (1,25 MF CFP) et des deux concours financiers précités pour un montant cumulé de 648,6 MF CFP alors que le montant réel de la

[84] Réponse à la question n°7 du questionnaire

[85] Il indique en effet des sommes correspondant à la souscription initiale au capital (1,25 MF CFP) et des deux concours financiers précités pour un montant cumulé de 648,6 MF CFP.

participation de la province Nord au capital de la SPMSC n'est pas de 649,91 MF CFP mais de 786,25 MF CFP.

En réponse, la province Nord indique[86] que « le montant n'a pour le moment pas été corrigé mais qu'il sera régularisé sur la prochaine production de documents budgétaires au plus tard lors du vote du budget primitif 2020 c'est-à-dire en décembre 2019. Elle explique que ce qui a rendu complexe la reconstitution du montant est que les avances en compte courant versées par la province à la SPMSC entre 2005 et 2006 ont été comptabilisées sur la nature 261 au lieu de la nature 2765 et que faute de transmission de l'information, la PN n'a pas comptabilisé dans ses comptes le montant des intérêts annuels générés par les avances en compte courant versées ».

b) Sur l'insuffisante information des élus

En deuxième lieu, la chambre constatait qu'aucune présentation analogue à celle qui est faite pour les SEM dans lesquelles la province détient la majorité du capital n'est effectuée alors qu'il s'agit de la plus importante participation au capital d'une société détenue par la province Nord, avec 786,2 MF CFP, devant la SOFINOR.

La province Nord indique[87] avoir fait appel à un prestataire en 2017 afin de construire un outil de suivi du hors bilan. Cette étude a été menée sur plus de six mois et a donné lieu à un compte-rendu courant juillet 2018. La validation par l'exécutif du rendu de la mission est intervenue en octobre 2018. A partir de là, l'administration va pouvoir mettre en œuvre la feuille de route arrêtée au travers de la prestation réalisée. Cette feuille de route consiste notamment à :

- définir avec chaque structure un cadre d'information pertinent ;
- élaborer une procédure de suivi des conseils d'administration ;
- rédiger un rapport annuel de suivi du hors bilan ;
- mettre en place une analyse spécifique pour certaines structures dites sensibles.

La province Nord précise que si la mission s'est focalisée principalement sur les SEM, la mise en œuvre du suivi du hors bilan ne se limitera pas uniquement à elles et s'étendra à toutes les structures dans lesquelles la collectivité détient une participation et où les enjeux sont complexes. La mise en œuvre du hors bilan doit être effective pour 2019.

La chambre prend acte du progrès que constitue le projet de mettre en place une cellule dédiée au suivi des engagements hors bilan mais relève que les réflexions n'ont concerné à ce stade que les SEM alors que la province Nord est par ailleurs engagée dans la SPMSC et indirectement dans d'autres sociétés du secteur (SMSP, NORDIL, STCPI) qui justifient que le périmètre de cette cellule concerne l'ensemble des engagements hors bilan dans les sociétés dans lesquelles la province participe directement au capital (SOFINOR et SPMSC) et celle dont les engagements souscrits pourraient impacter financièrement la province (au titre notamment d'emprunts garantis par la province – comme c'est le cas de la SMSP – ou d'intérêts stratégiques pour la province, comme c'est le cas de NMC fortement endettée et confrontée à des nantissements qui pourraient conduire la province Nord à intervenir auprès de la SMSP : cf. rapports de la chambre sur SOFINOR et SMSP).

[86] Réponse à la question n°8 du questionnaire
[87] Répons à la question n°10 du questionnaire

3.3.1.3. Sur la position de la province Nord concernant d'éventuels nouveaux appels de fonds

En troisième lieu, la chambre relevait que les enjeux économiques attachés au projet pourraient conduire la province Nord à intervenir financièrement si la société Vale NC devait procéder à de nouveaux appels de fonds auprès de ses actionnaires.

La province Nord indique qu'en cas de nouvel appel par la SPMSC à ses actionnaires dans les années à venir, elle n'est pas disposée à soutenir financièrement cette société[88], précisant que « dans le cadre d'un équilibre économique Nord/Sud, on constate que la province Nord est minoritaire dans la SPMSC et bénéficie de peu de retombée directes et indirectes, alors que la province Sud, sans être actionnaire dans KNS, bénéficie de retombées indirectes volumineuses (51 % des retombées jusqu'à présent, y compris la construction) ».

3.3.2. Le caractère irrégulier de la participation de la province Nord à l'usine du Sud

3.3.2.1. Les arguments de la province Nord à l'appui de sa participation

Questionnée sur la base juridique qui fonde la participation de la province Nord au capital de la SPMSC alors même que l'usine n'est pas en province Nord et qu'elle n'impacte pas le territoire de la province, la collectivité indique[89] qu'il s'agit de « la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ainsi que la délibération qui y est adossé ». Il s'agit de la délibération n°01-2005/APN du 11 février 2005 autorisant la province Nord à prendre une participation dans le capital de la SAS société de participation minière du sud calédonien (SPMSC).

La chambre constate que cette délibération, qui se contente de mentionner que « la province Nord est autorisée à prendre une participation à hauteur de 25 % (1 250 000 F CFP) dans le capital (5 000 000 F CFP) de la SAS Société de Participation Minière du Sud Calédonien (SPMSC) (…) », ne permet pas d'analyser les fondements et arguments sur lesquels s'est fondée la province Nord pour valider cette participation. Invitée à plusieurs reprises à transmettre le rapport de présentation qui avait accompagné les débats sur cette délibération, la province Nord n'a pas répondu. La chambre reste dans l'attente de la production de ce document.

En outre, la province Nord a ajouté que sa participation au sein de la SPMSC « traduit l'appartenance de la ressource au Pays. Ce concept a fondé avant cela la création et la structure de la STCPI. Sa participation dans la SPMSC doit permettre un équilibre politique dans les intérêts industriels publics, devant précéder la définition d'une stratégie nickel Pays adoptée par tous, permettant de créer un maximum de retour de la valeur ajoutée à la collectivité pour maximiser son bénéfice de la consommation de sa ressource non renouvelable et la compensation de la destruction de son capital naturel. »

Au final, il apparaît que la province Nord se fonde sur deux arguments pour fonder sa participation à l'usine du Sud :

[88] Réponse question n°21 du questionnaire
[89] Réponse par courriel daté du 16 juillet 2019

- les compétences attribuées par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- l'appartenance de la ressource au pays.

3.3.2.2. La nécessité pour la province de respecter l'encadrement de ses compétences

La chambre ne partage pas cette analyse.

La loi organique n'offre pas la base juridique permettant de justifier la participation de la province Nord dans une société située hors de son territoire, concernant une usine qui n'a aucun lien direct ou indirect avec ce dernier, les employés et les entreprises sous-traitantes de l'usine n'étant pas situées sur son ressort.

La loi organique confère aux provinces deux types de compétence qui justifient l'intervention de ces dernières dans le secteur du nickel.

En premier lieu, la loi organique confère aux provinces des compétences concernant spécifiquement le secteur du nickel, mais ces dernières concernent la régulation du secteur par la participation des provinces à l'édiction de la norme, avec la collectivité de Nouvelle-Calédonie. La loi organique partage les compétences minières entre les provinces et la collectivité de la façon suivante: l'article 40 de la loi dispose que si la réglementation relative au nickel est fixée par le congrès, « les décisions d'application de cette réglementation sont prises par délibération de l'assemblée de province. La police des mines est exercée par le président de l'assemblée de province. ». La participation au capital d'une société métallurgique ne ressort pas de cette base juridique.

En second lieu, la loi organique confère aux provinces une compétence de droit commun (article 20), les provinces étant compétentes dans les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les communes. Le secteur du développement économique ne relevant pas de l'Etat, ni de la Nouvelle-Calédonie et des communes, il entre dans le champ des compétences des provinces. C'est sur cette base, que les provinces interviennent dans le secteur économique, y compris par la participation au capital de sociétés privés, comme l'autorise la loi organique à l'article 53 qui dispose au paragraphe II que « La Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics peuvent participer au capital de sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général. ». Par cette disposition, le législateur organique a ouvert aux provinces une modalité particulière – la participation au capital de sociétés privées – leur permettant d'exercer leurs compétences, parmi lesquelles figurent le développement économique.

Ce faisant, les provinces sont tenues, à l'instar de toute collectivité locale, de respecter le périmètre géographique de leur ressort, dans l'exercice de leur compétence, sauf à démontrer que l'intervention hors de leur territoire s'exerce dans le respect de l'intérêt local. Lorsqu'il apprécie si les limites territoriales des collectivités locales respectent leur intérêt local, le juge administratif recherche :

- si l'intervention se justifie par l'exigence d'un intérêt public soit par nature (par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé), soit par carence de l'initiative privée ;
- si l'intervention revêt un intérêt direct pour la population concernée.

Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, la participation de la province Nord au capital d'une usine située loin de son territoire géographique, sans lien avec sa population et ses entreprises, ne présente pas d'intérêt local pour cette dernière et ses habitants. La province Nord

indique[90] que les retombées économiques de l'usine du Sud consistent essentiellement en sa contribution fiscale dans la quote-part de dotation du territoire pour la province Nord, ainsi que les parts salariales dépensées dans le Nord. Le fait que l'usine paie des impôts que la Nouvelle-Calédonie redistribue notamment vers les provinces ne saurait justifier l'existence d'un impact économique direct de l'usine du Sud vers la province Nord. Par ailleurs, le fait que cette intervention soit effectuée à un niveau ultraminoritaire (5 %) confirme qu'il ne s'agit pas d'intervenir en vue de réaliser un intérêt public ou pour couvrir la carence de l'initiative privée. S'agissant de l'argument relatif à l'appartenance de la ressource nickel au pays, la chambre relève qu'en toute logique, si la province considère que la ressource appartient à l'ensemble du territoire, c'est du niveau de la collectivité de Nouvelle-Calédonie que devrait se structurer les interventions dans le secteur.

En réponse à ces observations, la province Nord oppose aux deux critères exposés par la chambre (l'absence d'intérêt public ou de carence de l'initiative privée d'une part et l'absence d'un intérêt public local d'autre part) la nécessité de prendre en considération les caractéristiques propres au territoire. Ainsi, s'agissant de l'exigence d'un intérêt public par nature ou de carence de l'initiative privé, ce critère devrait, selon la province Nord, s'apprécier au regard des caractéristiques géographiques (l'étroitesse et le caractère insulaire du territoire), historiques (« l'usine du Sud a été la seconde usine à se développer dans le secteur de la transformation minière. Ainsi, et considération faite des mouvements de population durant cette période justifiée par l'attrait de l'emploi et de revenu pour les ménages, les provinces Nord et Iles ont eu tout intérêt à participer au développement de cette usine par l'intermédiaire de la SPMSC ») et économiques (« la création d'emplois entraînant des mouvements de travailleurs originaires de la province Nord embauchés dans l'usine du Sud »). S'agissant de l'intérêt public local pour la population de la province Nord, le président de la collectivité indique que « ici encore l'étroitesse du territoire et son caractère insulaire peuvent être avancés sachant que la règle tenant à l'intervention limitée des collectivités locales à l'existence d'un intérêt public local telle qu'appliquée par la CTC se fonde sur une interprétation qui ne semble pas adaptée à la réalité géographique et historique de la Nouvelle-Calédonie et, qui plus est en évolution vers une pertinence moindre de ce principe ».

La chambre rappelle à la province Nord que selon les termes mêmes de la loi organique, les provinces ainsi que les communes « sont des collectivités territoriales de la République » (article 3 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie). Les provinces déclinent les compétences que leur attribue la loi organique dans le respect de leur périmètre géographique sauf à considérer qu'il n'y a aucun périmètre géographique et que la province Nord peut intervenir hors de son territoire sans motif impérieux lié aux deux critères traditionnellement mis en avant par le juge administratif dans l'appréciation de la régularité de l'intervention d'une collectivité territoriale hors de son périmètre géographique. L'argument de l'insularité ne suffit pas à motiver le fait pour la province Nord de s'exempter du respect de l'exercice de ses compétences dans le ressort géographique qui est le sien. La chambre maintient donc ses observations.

[90] Réponses aux questions n°45 et 45 du questionnaire

Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie
13, Boulevard Vauban - BP 2392 - 98846 Nouméa cedex - Nouvelle-Calédonie

courriel : ctcnc@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/