



AVIS N°16/2020

***La commission des mines, de la métallurgie et
des énergies et la commission du
développement économique, de la fiscalité et du
budget***

***Saisines du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
concernant l'avant-projet de loi du pays instituant une
redevance sur les extractions de produits miniers ainsi que
l'avant-projet de loi du pays instituant une taxe sur les
exportations de produits miniers***

Présenté par :

Les présidents :

M. Richard KALOI

M. Dominique LEFEIVRE

Les rapporteurs :

Mme Jeannette WALEWENE

M. Yann LUCIEN

Dossier suivi par :

Mmes Amélie-Anne FLAGEL et
Martine GARNIER, chargées d'études
juridiques, et Mme Véronique NICOLI,
secrétaire.

Adopté en commissions, le 31/08/2020

Adopté en bureau, le 02/09/2020

Adopté en séance plénière, le 04/09/2020

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 04 août 2020 selon la procédure normale par le président du gouvernement, d'un avant-projet de loi du pays instituant une redevance sur les extractions de produits miniers et d'un avant-projet de loi du pays instituant une taxe sur les exportations de produits miniers.

La commission des mines, de la métallurgie et des énergies et la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget ont été chargées de ce dossier.

Avis n° 16/2020

Conformément à l'article 22-1° et 22-11°, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie (...) créations d'impôts, droits et taxes au bénéfice d'établissements publics (...) des communes, des provinces (...) » et « réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen des présents avant-projets de loi du pays.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE¹

Dans le projet de modification du code minier étudié dans l'avis n° 08-2020, la Nouvelle-Calédonie proposait d'autoriser l'exportation de minerais depuis les réserves métallurgiques et notamment celles de Goro et de Tiébaghi, ce qui permettrait la valorisation d'une partie du minerai afin de dynamiser la rentabilité du secteur de l'industrie minière.

Les commissaires avaient d'ailleurs souligné qu'il faudrait prévoir, en contrepartie de cette autorisation, un autre texte portant sur une redevance minière.

Les textes proposés à l'étude du CESE-NC aujourd'hui présentent donc une redevance à l'extraction et une taxe à l'exportation. L'objectif déclaré est de diriger le produit de ces taxes, pour la première vers les 3 provinces et les communes minières et, pour la seconde, vers un fonds à destination des générations futures.

L'enjeu de ces textes est multiple : d'une part, de permettre aux mineurs et aux métallurgistes de mieux valoriser le minerai d'autre part, de compenser financièrement l'utilisation d'une ressource épuisable.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

¹ Annexe : Tableau réalisé par le bureau des études du CESE-NC concernant l'évolution historique de la fiscalité minière en NC de nos jours à 1859.

II – OBSERVATIONS DES COMMISSIONS

Au-delà des spécificités techniques des textes, les commissions estiment que la taxation de l'exploitation du patrimoine minier des néo-calédoniens était très attendue et que l'attribution d'une partie des bénéfices au profit des générations futures est une bonne chose.

Cependant, les commissaires tout comme les auditionnés ont fait remarquer qu'il était impossible d'évaluer l'incidence de ces projets de loi du pays compte tenu de l'absence des délibérations d'application ainsi que d'étude d'impact. C'est en effet dans ces textes que seront connues les spécificités relatives aux taux et à l'affectation précise de ces taxes.

Les commissions font remonter les remarques suivantes :

- sans les délibérations d'application, les deux textes proposés relèvent de la déclaration d'intention ;
- deux intervenants métallurgistes sont encore couverts par un pacte de stabilité fiscale ;
- concernant la redevance d'extraction, le fait générateur doit être la valorisation des produits miniers,
- l'absence de précisions concernant l'affectation et la répartition de la redevance d'extraction aux communes minières et aux provinces : en l'état actuel, il n'est pas possible de déterminer ce qu'est une commune minière et la quote-part attribuée à chaque bénéficiaire. Les intervenants de la mine ont pourtant fait remonter que l'accès à la ressource dépend beaucoup des relations avec les communes minières qui, pour le moment, regrettent de ne pas véritablement percevoir les retombées fiscales de cette activité ;
- les acteurs miniers indiquent que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en basant sa réflexion sur une étude de KPMG de 2006, avant même la modification du code minier, n'a pas tenu compte, dans l'exposé des motifs, de l'étude menée en 2013² par la profession,
- de nombreuses critiques se sont faites entendre sur la gouvernance et sur la gestion opaque du fonds nickel, lequel n'aurait pas produit de rapport d'activité depuis 2015 ;
- il est considéré que l'affectation même temporaire, du produit de la taxe à l'exportation au fonds nickel n'est pas souhaitable. En effet, il n'apparaît pas que cela permettra de protéger efficacement le produit de la taxe pour les générations futures, le fonds pouvant utiliser les sommes dont il dispose à sa guise;

² Source : « Analysis of effective tax rates for nickel mines in New Caledonia and selected comparison countries », prepared for syndicat des industries de la mine, november 2013. Etude menée par la profession en 2013, et en cours d'actualisation.

- si la création d'un fonds pour les générations futures est une initiative indispensable, les commissaires s'interrogent tout de même sur le fait que les textes de loi visant cette mise en œuvre ne soient pas présentés concomitamment. Les commissaires et les auditionnés notent que, pour protéger les produits affectés, il est absolument essentiel que le fonds présente une gouvernance et une gestion parfaitement transparentes ainsi que préserver des enjeux politiques;
- enfin, il a été relevé que la date de création du fonds pour les générations futures n'est pas fixée. Par ailleurs, les commissaires relèvent que la vocation du fonds n'est pas précisée en particulier en matière environnementale.

Pour toutes ces raisons, les commissaires ont estimé bien qu'une taxation minière leur semble indispensable, ils ne peuvent rendre un avis étayé.

III- CONCLUSION DES COMMISSIONS

Eu égard aux observations formulées précédemment, les commissions émettent un **avis réservé** aux avant-projets de loi du pays instituant une redevance sur les extractions de produits miniers ainsi que celui instituant une taxe sur les exportations de produits miniers.

LA RAPPORTEURE
DE LA CMME



Jeannette WALEWENE

LE PRESIDENT
DE LA CMME



Richard KALOI

LE PRESIDENT
DE LA CDEFB



Dominique LEFEIVRE

Les commissions ont adopté le projet d'avis et le rapport à la **majorité** des membres présents par **7 voix « POUR », 4 « contre » et une abstention.**

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°16/2020

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé** sur l'avant-projet de loi du pays instituant une redevance sur les extractions de produits miniers ainsi que sur l'avant-projet de loi du pays instituant une taxe sur les exportations de produits miniers.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **10 voix « favorable », 1 voix « défavorable » et 17 « réservé ».**

LA SECRETAIRE DE SEANCE



Jeannette WALEWENE

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°16/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
12/08/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Corinne BUFNOIR, conseillère au cabinet de la présidence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, - Madame Diane POUYE, représentante du cabinet de monsieur D'ANGLEBERMES, - Monsieur Mickaël JAMET, directeur des services fiscaux (DSF), - Monsieur David GINOCCHI, directeur adjoint des affaires juridiques (DAJ), - Madame Sandra GAYRAL, cheffe du service de la mine à la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC), - Messieurs Antonin BEURRIER et Bernard ELIE, respectivement président directeur général et directeur des affaires extérieures de VALE-NC, - Monsieur Dominique KATRAWA accompagné de madame Anne-Marie HARBULOT-BLANDEL, respectivement président du conseil d'administration et responsable juridique de la société Le Nickel (SLN), - Madame Marjorie PECHON accompagné de monsieur Ludovic HELFER, respectivement directrice juridique et responsable contrôle de gestion à Koniambo nickel SAS, - Monsieur Christian TAUPUA, représentant du syndicat des industries de la mine (SIM), - Monsieur Xavier GRAVELAT, président du syndicat des mineurs.
20/08/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Catherine RIS, professeur des universités en économie et vice-présidente de l'université de la Nouvelle-Calédonie (UNC).
25/08/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Messieurs Samuel HNEPEUNE, Thibault MARTELIN ainsi que Éric DINAHET, respectivement président, 3^{ème} vice-président et chargé en économie de la fiscalité du MEDEF-NC, - Monsieur Jean-Louis LAVAL, président de l'U2P-NC, - Messieurs Jean-Pierre KABAR ainsi que David MEYER, respectivement président de la COGETRA et secrétaire général de la FSFAOFP.
31/08/2020	Examen & approbation en commissions
<p>Ont été sollicité et ont fourni des observations par écrit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La province Nord, - La CPME. <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</p> <p>Par ailleurs, ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites ou participé aux réunions d'auditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La province sud, - La province des îles Loyauté - La communauté du Pacifique sud (CPS), - USOENC, - USTKE, - UT-CFE-CGC, - CSTNC, - CST-FO. 	
02/09/2020	BUREAU
04/09/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	18

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames KERJOUAN & WALEWENE ; messieurs BELLAGI, CORNAILLE, FLOTAT, FOREST, GOYETCHE, KABAR KALOI, LAVAL, LEFEIVRE, LOQUET, LUCIEN, OLLIVAUD, POIROI et SAUSSAY,

Étaient présents lors du vote : mesdames KERJOUAN & WALEWENE ; messieurs FLOTAT, FOREST, GOYETCHE, KABAR KALOI, LAVAL, LEFEIVRE, LOQUET, OLLIVAUD et SAUSSAY

Étaient absents lors du vote : madame CORNAILLE ; messieurs BELLAGI, LUCIEN, PONIA, TUTUGORO et WAMYTAN.

ANNEXE (tableau réalisé par le bureau des études)

De nos jours à 1978 : la fiscalité minière contemporaine

DATES	CATEGORIES DE REDEVANCES	CONSTATS DE LA PERIODE FISCALE
2019-2009	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière - supplémentaire non reconduite - progressivité du taux de la redevance simplifié 	<ul style="list-style-type: none"> - L'impôt sur les sociétés (IS 35) - Patente - Contribution foncière - Taxe de solidarité sur les services (TSS)
1989	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière 	<ul style="list-style-type: none"> - L'impôt sur les sociétés (IS 35) remplace l'impôt sur les BIC et la taxe <i>ad valorem</i>
1982	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière en hausse 	<ul style="list-style-type: none"> - Taxe sur les BIC

1978 à 1954 : captation de la prospérité minière

DATES	CATEGORIES DE REDEVANCES	CONSTATS DE LA PERIODE FISCALE
1979-78	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière - Taxe proportionnée à l'extraction <ul style="list-style-type: none"> • création d'une taxe de solidarité pour l'appauvrissement du territoire en minerai (1% de la valeur FOB en deçà de 200 000 tonnes et 2% au-delà) 	<ul style="list-style-type: none"> - les sociétés minières sont assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC)
1975	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière - Taxe proportionnée à l'extraction 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% des bénéfices de la SLN prélevés en contrepartie d'exonération de taxes
1979-70	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière - Taxe proportionnée à l'extraction <ul style="list-style-type: none"> • création d'une surtaxe progressive 	<ul style="list-style-type: none"> - 1967-75 : boom du nickel = exportations de minerai de nickel multipliées par presque 3 en volume et 4 en valeur FOB³ - Rendement en hausse dû à la surtaxe progressive augmentant les prélèvements sur les sociétés à fort tonnage exporté
1959-56	<ul style="list-style-type: none"> - Redevance superficière - Taxe proportionnée à l'extraction calculée : <ul style="list-style-type: none"> • <i>ad valorem</i> : modification du calcul (teneur du minerai + distance de roulage) • « ristourne aux exportateurs du quart des droits de sorties excédant 80 millions » • sur les produits de fusion (10% pour les mattes de nickel et 7% pour les fontes de nickel et ferronickels) 	<ul style="list-style-type: none"> - Passage d'une fiscalité minière calculée sur la valeur de l'extraction à une fiscalité calculée sur les bénéfices des entreprises

1954 à 1918 : la stabilité de la fiscalité minière		
DATES	CATEGORIES DE REDEVANCES	CONSTATS DE LA PERIODE FISCALE
1953 1949	- Redevance superficiare - Taxe proportionnée à l'extraction <ul style="list-style-type: none"> diminuée de moitié pour les 50 000^{ères} t exportées diminuée de moitié pour les 5 000^{ères} t exportées 	- 1918 à 37 : la fiscalité minière représente 10% du budget de la NC allant jusqu'à 47% en 1940
1945-39 1938	- Redevance superficiare - Taxe proportionnée à l'extraction calculée : <ul style="list-style-type: none"> taxe d'armement dite de guerre à 12.5% sur les produits de fusion calculés selon la teneur en nickel contenue dans les minerais (2.60% pour les mattes de nickel et 6.5% pour le minerai de nickel) 	- 80% du rendement provient des redevances superficiaries - augmentation du rendement à cause de la taxe de guerre + augmentation des exportations de minerais
1949-27	<ul style="list-style-type: none"> <i>ad valorem</i> entre 5% et 6% 	- rendement stable mais faible

1918 à 1859 : la mise en place d'une fiscalité minière⁴

DATES ⁵	CATEGORIES DE REDEVANCES	CONSTATS DE LA PERIODE FISCALE
1918	Redevances superficiaries	Taxe proportionnée à l'extraction calculée : <i>ad valorem</i> 3%
1912-06	Redevances superficiaries doublée si concessions inexploitées redevance supplémentaire	Taxe proportionnée à l'extraction calculée : <i>ad valorem</i> 5%
1896	Redevance superficiare fixe Suppression redevance supplémentaire	exemption des produits de fusion Taxe proportionnée à l'extraction calculée : sur le tonnage de minerai extrait (25 c/t et 5 c/t pour le charbon)
18883	Redevances superficiaries fixe (concessions perpétuelles ≤ 10 frs/ha ou nouvelles concessions 3frs/ha) supplémentaire (concessions inexploitées 10 frs/ha)	Taxe proportionnée à l'extraction calculée : <i>ad valorem</i> 3%
1873	Redevance superficiare (≥ 5 frs/ha)	exemption des produits de fusion Taxe proportionnée à l'extraction calculée : <i>ad valorem</i> 3%
1859	Redevance superficiare (10 frs/km ²)	Taxe proportionnée à l'extraction

³ « Free on board » ou franco de port : la valeur à déclarer est celle de la marchandise à la sortie du territoire français, majoré le cas échéant, des frais de transport jusqu'à la frontière. Source : www.douane.gouv.fr.

⁴ « Principes et rendements de la fiscalité minière calédonienne : une perspective historique », Franck ENJUANES.

⁵ Dates de publication des délibérations et/ou des arrêtés.