



Principes et rendements de la fiscalité minière calédonienne : une perspective historique

Principles and income: A history of the Caledonian mining tax system

Franck Enjuanes



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/jso/9329>

DOI : 10.4000/jso.9329

ISSN : 1760-7256

Éditeur

Société des océanistes

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2018

Pagination : 413-426

ISBN : 978-2-85430-136-6

ISSN : 0300-953x

Référence électronique

Franck Enjuanes, « Principes et rendements de la fiscalité minière calédonienne : une perspective historique », *Journal de la Société des Océanistes* [En ligne], 147 | 2018, mis en ligne le 15 décembre 2019, consulté le 15 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/jso/9329> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/jso.9329>



Journal de la société des océanistes est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Principes et rendements de la fiscalité minière calédonienne : une perspective historique

par

Franck ENJUANES*

RÉSUMÉ

En retournant aux racines de la fiscalité minière calédonienne, cet article vise à identifier les principes qui ont structuré sa mise en place et son évolution. L'étude des textes de loi et des données budgétaires dont nous disposons permet de mettre en lumière les lignes de force de cette histoire. Après quelques tâtonnements, les redevances sur le patrimoine minier et, surtout, la taxation proportionnée à l'exportation se révèlent être des outils majeurs de la fiscalité calédonienne. Cependant, à partir de 1975, l'imposition sur les bénéfices des sociétés minières devient le principal levier fiscal ; il en résulte des recettes fiscales beaucoup moins stables pour le pays.

MOTS-CLÉS : fiscalité, mine, histoire, économie, Nouvelle-Calédonie

ABSTRACT

In this article we return to the roots of the Caledonian mining tax system. We aim to find out what principles have structured its implementation and its development. We highlight the key elements of the Caledonian mining tax system based on legislation since 1859 and public budget data since the 1900s. After some trial and error, the yields from the mining claims and the proportional taxation on mining exports became the main tools of the Caledonian mining tax system. However, since 1975, taxation on the profits of mining companies has replaced taxation on mining exports – which has increased the instability in Caledonian tax revenues.

KEYWORDS: Tax system, mining, mining tax system, history, economy, New Caledonia

En 2016, la production de minerai de nickel calédonien a dépassé les 15 millions de tonnes humides. Les teneurs de métal contenues par le minerai ont rapidement diminué ces dix dernières années, passant de 1,7 % en 2006, à 1,3 % en 2016 (chiffres fournis par l'ISEE)¹. Devant la surexploitation des ressources minières du pays et le faible rendement des contributions directes qui pèsent sur les grandes sociétés du secteur², « entre 2 et 4 % du

budget du pays selon les années depuis 2000 » (Bouard *et al.*, 2017 : 119), des voix s'élèvent pour demander un réajustement de cette fiscalité³. Ce constat nous invite à retourner aux racines de la fiscalité minière calédonienne. Depuis le premier texte de loi datant de 1859 jusqu'à la période actuelle, nous avons essayé de redécouvrir les principes de cette fiscalité, les grands mouvements de son histoire et l'évolution de son rendement⁴.

1. En comparaison, les volumes produits durant le « boom » ne dépassaient guère les 7 millions de tonnes humides pour une teneur moyenne de 1,9 %.

2. « En 2003, la chambre territoriale des comptes notait que le rendement de l'impôt sur les sociétés payé par le secteur minier a été relativement faible (à part en 1990, 1991 et 2001) et qu'il a très faiblement contribué au budget du territoire sur la période 1990-2001 (en 2001, il représentait seulement 3,4 % des recettes fiscales et 2,7 % des recettes globales). » (Le Meur et Mennesson, 2011 : 9)

3. Voir la proposition 4 de l'usoenc en matière de politique industrielle (Nouméa, juillet 2015) à propos d'une redevance nickel : la redevance proposée serait calculée sur le tonnage extrait. Elle serait prélevée quand la tonne de nickel dépasse 13 000 euros par tonne au London Metal Exchange (lme). Elle servirait à abonder un fonds de réserve pour les générations futures.

4. Dans cet article, nous appelons « rendement » l'ensemble des recettes fiscales prélevées successivement par la colonie, le territoire ou le pays, sur les entreprises minières et leur activité.

* Doctorant en histoire contemporaine, CREDO - Université d'Aix-Marseille, franck.enjuanes@gmail.com

Aujourd'hui, l'idée que l'industrie minière puisse être un poumon de l'économie calédonienne fait relativement consensus. Cependant, le régime fiscal à mettre en œuvre afin que le pays bénéficie de manière régulière de cette activité suscite de nombreux questionnements. L'extraction des ressources minières doit-elle être taxée ? Les sociétés minières doivent-elles bénéficier d'exonérations et d'incitations fiscales pour assurer leur développement et maintenir leur activité en « temps normal » ou ces aides doivent-elles être appliquées uniquement en temps de crise ? Comment la mine peut-elle assurer des ressources budgétaires stables au pays ? La fiscalité peut-elle être un outil qui permet d'orienter l'exploitation minière dans tout le pays ?

L'approche historique, juridique et chiffrée présentée ici consiste à chercher dans l'histoire des réponses pouvant éclairer les problématiques contemporaines qui entourent la fiscalité minière. Cette approche ne saurait être exhaustive pour des raisons documentaires⁵, mais, grâce aux nombreuses données collectées par le service des Mines – aujourd'hui direction des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) –, des exemples, des chiffres et des enseignements émergent du passé.

Pour exposer ces premiers résultats, nous avons choisi un plan chronologique. Nous présenterons d'abord les hésitations de la fiscalité minière calédonienne jusqu'à la Première Guerre mondiale. Nous mettrons ensuite en valeur la stabilité du code et du rendement jusqu'au milieu du xx^e siècle. La troisième partie sera consacrée aux bénéfices de la prospérité minière calédonienne qui s'achève en 1978. Pour finir, nous esquisserons le visage contemporain de cette fiscalité.

1859-1918 : lente stabilisation de la fiscalité minière calédonienne

Les premiers textes encadrant l'activité minière en Nouvelle-Calédonie introduisent deux grands principes structurants de la fiscalité minière : les redevances superficielles et la taxation proportionnée au produit de l'extraction. Avec les difficultés que rencontre l'activité minière à ses débuts, et, peut-être en raison de l'entrée en lice de la Société le Nickel (la SLN), les modalités d'application de ces deux grands principes furent variables. À partir de 1893, le décollage de l'activité contribue à la structuration du secteur minier et à la précision du mode de calcul de la fiscalité qui se stabilise lors de la Première Guerre mondiale.

Les premiers textes : 1859-1873

La racine commune des redevances superficielles et de la taxation proportionnée à l'extraction des

minerais est à chercher dans un texte datant du 1/10/1859. Alors que de l'or est découvert à proximité de Pouebo dans les années 1850, un premier texte encadrant l'activité minière en Nouvelle-Calédonie est promulgué par le gouverneur militaire Th. Saisset (*BONC*, arrêté du gouverneur n°145, du 1/10/1859, sur l'exploitation des mines, minières, carrières, tourbières et salines).

Dans l'esprit du Code napoléonien de 1810, ce premier texte stipule que « les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en conseil d'État » (*idem*, art. 7). En échange du droit d'exploitation des minerais contenus dans le sous-sol qui leur est accordé, les concessionnaires miniers doivent payer une redevance annuelle fixe, en fonction de la superficie, « de 10 francs par kilomètre carré » (*idem*, art. 10). En plus de cette redevance fixe, « les propriétaires des mines sont tenus de payer à l'État [...] une redevance proportionnée au produit de l'extraction » (*idem*, art. 9). Étant donné le manque de moyens humains de l'administration de l'époque, nous ne savons dans quelle mesure cette législation a pu être appliquée.

Quatorze années après ce premier texte, en 1873, un premier code minier calédonien regroupe les différents textes miniers en vigueur à l'époque. Ce texte marque l'arrivée du système de « *claim* » (ou d'invention) inspiré de l'Australie (Le Meur et Mennesson, 2011). Le texte de 1873 établit les règles qui encadrent la découverte du nickel. Les concessionnaires sont dès lors tenus de payer « une redevance fixe annuelle, déterminée par l'acte de concession ». Cette redevance ne peut « être fixée à moins de 5 francs par ha » (*JONC*, arrêté du gouverneur n°340 du 13/09/1873 sur les mines, art. 48). Le code précise que :

« tous les produits des mines et des usines métallurgiques sont frappés d'un droit de 3 % ad valorem au moment de leur exportation hors de la colonie. » (*idem*, art. 100)

Dans le code calédonien de 1873, les deux principes fondamentaux de la fiscalité minière sont de nouveau inscrits. La redevance superficielle fixe est clairement établie et, en ce qui concerne la taxe sur le produit de l'extraction, le texte mentionne le principe de la proportionnalité *ad valorem*, la valeur des minerais étant calculée au moment de l'exportation.

L'entrée en lice de la SLN

Le 22 juillet 1883, un décret remplaçant l'arrêté de septembre 1873 sur le régime minier est promulgué. Ce nouveau régime adapte la fiscalité aux nouveautés apparues depuis 1873 : la découverte du nickel, la première crise du secteur et l'entrée en lice de la SLN. La redevance superficielle est alors aménagée et les exportations de produits de fusion sont exemptées de taxes.

5. La période 1910-1985 est bien documentée grâce aux rapports annuels du service des Mines qui étaient alors fort étoffés. En revanche, en matière fiscale, la période précédente et les années postérieures le sont moins. On pourra compléter les données exploitées ici par celles des Archives des Douanes et de la direction des services Fiscaux pour la période récente.

Le régime des mines de 1883 maintient le principe de la redevance superficielle sur les concessions tout en créant une distinction entre les diverses concessions, en fonction de leur ancienneté et du fait qu'elles soient exploitées ou non. Les concessions minières sont divisées en trois catégories soumises à des taux de taxation différents : 1°) Les concessions antérieures au décret de 1883 sont transformées en concessions perpétuelles,

« elles seront assujetties au paiement de la redevance fixe annuelle par hectare [...], sans que cette redevance puisse dépasser dix francs par hectare » (*JONC*, décret du 22/07/1883, portant organisation du régime des mines à la NC, art. 61). 2°) Pour les nouvelles concessions instituées à compter du décret, le concessionnaire « devra payer annuellement à la colonie une redevance fixe de 3 francs par hectare ou fraction d'hectare » (*idem*, art. 28). 3°) Pour les concessions considérées comme inexploitées, les propriétaires devront payer une redevance supplémentaires de 10 francs par hectare ou fraction d'hectare » (*idem*, art. 29)⁶. Dans la nouvelle législation de 1883, une redevance superficielle dite « supplémentaire » sur les concessions inexploitées s'ajoute donc à la redevance dite fixe dite « ordinaire ».

Avec la découverte du nickel en 1873, les demandes de concessions s'étaient multipliées. Cependant, dès 1879, le nickel calédonien connut sa première crise. En 1883, quand le nouveau texte est publié, de nombreuses mines sont alors à l'arrêt. À cette époque, la SLN, créée en 1880, visait le monopole sur l'exploitation du minerai de nickel calédonien (Bencivengo, 2010 : 330). Dans cette période de crise et de non-activité, les dispositions du code minier de 1883 sont vécues par certains concessionnaires comme une attaque de la SLN, à l'encontre de leur patrimoine minier en sommeil⁷ (Bridon et Chauveau, 1996). En effet, la mise en place de la redevance superficielle supplémentaire incitait les propriétaires d'une concession à l'exploiter, ou à la céder à une entreprise qui avait le potentiel de le faire. La loi prévoyait que :

« la déchéance [puisse] être prononcée contre tout concessionnaire qui [n'aurait] pas acquitté les redevances annuelles fixées. » (*JONC*, décret du 22/07/1883 portant organisation du régime des mines à la NC, art. 29)

Pour ce qui est de la taxe proportionnée à l'extraction, le texte de 1883 précise que les impôts auxquels pourrait être assujetti l'exploitant « des mines dans la colonie [...], ne pourraient dépasser 3 % de la valeur au port d'exportation » (*JONC*, décret du 22/07/1883..., art. 28). En revanche, alors qu'ils figuraient dans le texte de 1873, les produits des usines métallurgiques ne sont pas mentionnés dans le texte de 1883. Cette lacune est d'autant plus surprenante que l'usine de la Pointe Chaleix, première usine de la colonie installée à Nouméa, créée par deux des trois futurs fondateurs

de la SLN, Higginson et Garnier, était entrée en activité en 1878 (elle cessera son activité en 1885). Le régime minier de 1883 contient donc une première série de mesures destinées à réguler le patrimoine minier calédonien par le biais de la fiscalité, et à favoriser le démarrage d'une usine récemment créée en l'exemptant de taxe.

1883-1996 : stagnation et hésitations

En raison des premières variations cycliques du prix du nickel et du mécontentement que le texte de 1883 a suscité, la redevance superficielle supplémentaire est supprimée en 1896. Durant cette même période, le mode de calcul de la taxe proportionnée à l'extraction est modifié. En revanche, il semblerait qu'aucune taxe ne soit encore prélevée.

Dans un rapport au président de la République, le ministre des Colonies introduisant l'arrêté du 22/12/1896, André Lebon (17/10/1896), en explique les raisons :

« S'il avait pu être bon, en d'autres temps, d'empêcher l'accaparement des terrains miniers par la spéculation, en imposant plus lourdement les mines laissées improductives, il devenait excessif de demander à des exploitants sérieux, mais contraints au chômage par les circonstances, une redevance d'autant plus lourde que les affaires allaient plus mal. En fait, les redevances continuent à n'être pas payées. [...] Presque aussitôt après la signature du décret de 1883, [...] les mines furent déclarées en état de chômage, et la perception des redevances fut suspendue. »

Malgré les difficultés de la période, une reprise de l'activité s'opère à partir de 1893. L'État s'engage alors à redéfinir clairement les règles de la fiscalité sur l'activité minière. Ces règles sont regroupées dans deux décrets du 17/10/1896. Dès lors,

« sera perçu [...] pour chaque tonne de produits marchands extraite dans la colonie [...] un droit qui, pour chaque nature de produits, sera fixé à 25 centimes par tonne [...] pour les minerais de cuivre, cobalt, nickel et fer chromé, et à 5 centimes pour le charbon » (*JONC*, arrêté du gouverneur n°275 du 22/12/1896 promulguant le décret du 17/10/1896 et le décret spécial de la même date, art. 29).

Les décrets du 17/10/1896 modifient donc le mode de calcul du droit proportionnel à l'extraction qui n'est plus calculé *ad valorem* mais sur le tonnage du minerai extrait.

1896-1918 : retour aux racines et stabilisation de la fiscalité

Après cette période d'hésitation, sur fond de crise, le code minier calédonien revient aux principes établis par les codes miniers de 1873 et 1883. La redevance superficielle supplémentaire sur les concessions inexploitées est réintroduite dès 1906. La

6. Une concession est considérée comme exploitée « lorsqu'elle occupe réellement quatre ouvriers, au moins, par 100 hectares ou fractions de 100 hectares. »

7. « Un certain nombre de propriétaires de mines forment un « Comité des petits mineurs » et adressent une protestation au Gouverneur pour demander la suspension de cet acte, qui « favoriserait les spéculations aux dépens de la petite propriété. » (Bridon, 1996).

taxation proportionnée à l'extraction est de nouveau calculée *ad valorem* à partir de 1912. Enfin, en 1918, l'exemption de taxe sur les produits de fusion disparaît. Durant cette période, les grands principes de la fiscalité minière calédoniennes se stabilisent.

En matière de redevances superficielles, le code de 1906 revient aux principes établis en 1883. La redevance est doublée « si la concession est inexploitée ou insuffisamment exploitée après un délai de cinq ans ». Pour qu'une concession soit considérée comme exploitée, le concessionnaire doit justifier « une journée de travail par hectare et par an par concession ou groupe de concessions réunies dans les mains d'un seul propriétaire, individu ou société » (*JONC*, décret du 10/03/1906 promulgué le 5/07/1906 portant modification de la réglementation minière à la NC). Cinq années, cela laisse cependant du temps à la spéculation et il semblerait que la lutte des autorités contre cette spéculation ait été plus rhétorique qu'effective à l'époque.

Néanmoins, en plus de réintroduire le principe de la redevance superficielle supplémentaire, le code minier introduit un second principe fondamental : la progressivité de son taux. L'esprit de la loi consiste à taxer plus fortement les gros propriétaires du domaine minier⁸. Par la suite, avec l'extension du domaine minier et avec la multiplication du nombre de concessionnaires, le législateur a maintenu et affiné ce principe de la progressivité de la redevance superficielle qui s'applique aussi à la redevance supplémentaire⁹.

Du côté de la taxe à l'extraction, le mode de calcul « au tonnage » des minerais exportés est repris dans le code minier de 1906 (*JONC*, décret du 10 mars 1906, promulgué le 5 juillet 1906, portant modification de la réglementation minière à la Nouvelle-Calédonie), mais cette parenthèse dans le mode de calcul de la taxe se referme en 1912.

L'activité minière était censée participer au développement de la colonie et alimenter les caisses du gouvernement. Cependant, depuis l'origine de l'exploitation, la taxe à l'extraction n'était pas ou que très peu perçue. Dans son travail sur la SLN et sur la *Naissance de l'industrie calédonienne*, Yann Bencivengo (2010) met en lumière le tournant qui s'opère dans le domaine de la perception de l'impôt sur les mines au début du XX^e siècle.

« Cet aspect financier prend une grande importance [...] car la colonie lance une série de chantiers, notamment celui du chemin de fer (Nouméa-Païta), alors que la loi d'autonomie de 1900 lui impose de trouver par elle-même une grande part de ses ressources. »

En 1904, un bras de fer s'engage entre les autorités, qui militent pour le relèvement des redevances, et les dirigeants de la SLN, qui essaient d'éviter la mise en place d'une taxe *ad valorem* qui pèserait d'autant plus

sur elle qu'elle mène une politique visant à maintenir les cours du nickel au plus haut niveau possible. Grâce à ses appuis en France proches du ministère et grâce à ses membres locaux qui siègent au Conseil privé du gouverneur, la SLN est parvenue, depuis sa création en 1880, à orienter la législation minière en sa faveur (Bencivengo, 2014 : 305-313). Cependant, sur la question des taxes à l'extraction des minerais, devant un mouvement d'opinion presque unanime qui pousse à l'augmentation des redevances, le taux de la taxe à l'extraction calculée au tonnage est relevé en 1906, et en 1912, après 20 ans de taxation calculée « au tonnage », l'État impose finalement la taxe *ad valorem* sur les minerais exportés. La taxe s'élève alors à « 5 % de la valeur marchande des produits au port d'exportation. Les produits consommés ou transformés dans la colonie en sont exemptés¹⁰.

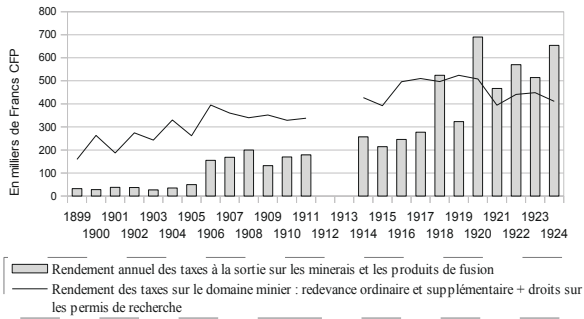
En effet, si la SLN n'obtient pas gain de cause sur la question de la taxe *ad valorem* sur l'exportation des minerais, elle bénéficie en revanche de l'exemption sur les produits transformés dans la colonie accordée à la société des Hauts Fourneaux de la Maison Ballande. En 1913 comme en 1883, cette exemption des produits de fusion accompagne la création d'usines métallurgiques censées dynamiser l'activité minière de la colonie. En 1910, la fonderie de la société des Hauts Fourneaux a été mise en service à Doniambo et, en 1912, la SLN inaugure celle de Thio-Mission. Malgré son statut d'entreprise puissante et déjà installée depuis 30 ans dans la colonie, la SLN bénéficie de cette exemption au titre d'une égalité de traitement avec la société de la Maison Ballande. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, cette exemption fiscale sur les produits de fusion disparaît et le taux de taxation est fixé à « 3 % de la valeur des produits (de fusion) au port d'exportation » (*JONC*, arrêté n°250 du 13/03/1918 fixant le taux de *taxe ad valorem* établie à la sortie de la Nouvelle-Calédonie sur les minerais locaux et les produits de transformation de ces minerais).

Il a fallu attendre 45 ans, entre 1873 et 1918, pour que les pouvoirs publics parviennent à définir un premier ensemble de règles fiscales stables. Avec un nouveau texte tous les dix ans, les premiers temps de la fiscalité minière sont marqués par des hésitations et le non recouvrement des taxes. Au tournant du XX^e siècle, devant les besoins budgétaires croissants de la colonie qui doit désormais se trouver une autonomie financière, la fiscalité s'impose. Les redevances superficielles sont complétées par une redevance sur les concessions inexploitées à partir de 1906. La taxe *ad valorem* s'impose en 1913 et en 1918, après 35 années d'exemption, les produits de fusion sont eux-aussi taxés.

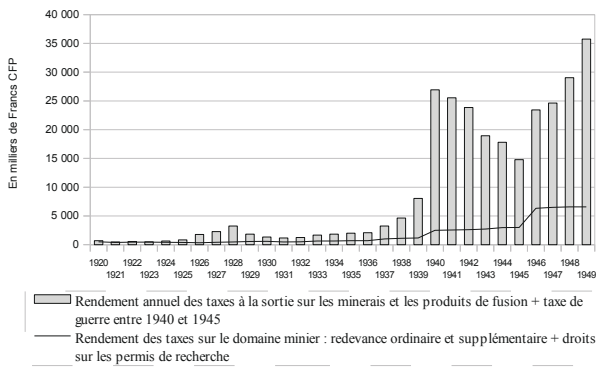
8. « Jusqu'à 500 hectares : 0,75 fr (par hectare), au-dessus de 500 hectares : 1,50 fr (par hectare). » (*JONC* du 23/12/1905 : annexe au décret du 21/12/1905 portant fixation des tarifs et redevances annuelles à percevoir, art. 28).

9. En 1954, il existe dix échelons pour fixer le taux par hectare que doivent payer les 226 concessionnaires (DIMENC, rapport annuel du service des Mines, 1954 : 14).

10. Sont exemptées les usines de nickel et de charbon (*JONC*, décret du 3 septembre 1913 sur les redevances minières).



GRAPHIQUE 1. – Rendement de la fiscalité minière de 1899 à 1924 (ISEE/DIMENC)



GRAPHIQUE 2. – Rendement de la fiscalité minière de 1920 à 1949 (ISEE/DIMENC)

1918-1954 : stabilité de la fiscalité et du rendement

En 1918, la fiscalité minière entre dans une période de stabilité qui durera une quarantaine d'années. La taxe proportionnée à l'extraction calculée *ad valorem* au port d'exportation et les redevances superficielles sont les deux piliers sur lesquels repose cette fiscalité. La stabilité de la loi durant cette période témoigne en fait de l'arrivée à maturité de l'industrie minière calédonienne qui, après des années difficiles, a enfin trouvé son « rythme de croisière » caractérisé par l'hégémonie de la SLN qui devient effective avec l'absorption de la société des Hauts Fourneaux et de la fonderie de Doniambo débutée en 1931. La colonie peut désormais bénéficier des retombées de son activité minière et métallurgique. Entre 1918 et 1949, la colonie exporte essentiellement les produits métallurgiques transformés dans ses usines : à Thio jusqu'en 1931 (année de sa fermeture) et à Doniambo. L'étude du rendement de la fiscalité minière durant cette période permet ainsi d'entrevoir la sensibilité du secteur minier aux grandes fluctuations des marchés mondiaux particulièrement marqués par la crise de 1929.

11. Composé de : « [...] trois membres du conseil général choisis chaque année par cette assemblée ; le président de la Chambre de commerce ; le chef du service des Mines ; le chef du service des Douanes et Contributions. » (JONC, délib. du conseil général, 24/04/1913).

12. « Le taux de la taxe à appliquer aux sulfures de nickel et aux ferronickel exportés sera déterminé trimestriellement, pour chacune des usines de fusion, par le comité [...], suivant la teneur moyenne des minerais mis en œuvre par l'établissement intéressé pendant le trimestre précédent » (JONC, délib. du conseil général, 24/04/1913, art. 4 et 5).

Stabilité du code fiscal

En ce qui concerne la taxation des minerais de nickel exportés, depuis 1913, « la valeur marchande des produits extraits [est] fixée au commencement de chaque semestre et déterminée d'après les résultats obtenus pour le semestre précédent, par le gouverneur en conseil privé, sur le rapport du chef du service des Mines et d'un comité spécial »¹¹. Les redevances sont liquidées par le service des Douanes et contributions, et assimilées à des droits de douanes. En 1927, un nouveau code minier est promulgué. Le nickel est taxé à 5 %, sur « la valeur marchande des minerais des produits exportés [...] fixée trimestriellement par le comité » (JONC : 31/12/1927, décret relatif à la taxation minière en Nouvelle-Calédonie [arrêté de promulgation n°354 du 22/03/1928], article 5).

Pour les produits de fusion, le mode calcul se complique mais reste basé sur le principe de la taxe *ad valorem*. La taxe à la sortie est calculée sur la valeur des produits de fusion, mais varie en fonction de la teneur en nickel contenue dans les minerais transformés (*idem*, art. 3). Pour déterminer la valeur des produits de transformation le comité l'arrête « trimestriellement à 30 % du cours du métal nickel »¹².

C'est à partir de 1939, en raison de la guerre, que la fiscalité minière connaît son plus grand changement durant la période. Les produits de fusion sont de nouveau taxés selon le même mode que les minerais et les taux sont relevés : 2,60 % pour les mattes de nickel, et 6,5 % pour le minerai de nickel (JONC, délib. du conseil général, 13/08/1938). Surtout, en 1940, une taxe d'armement – ou taxe de guerre – vient s'ajouter à la taxe à la sortie. La taxe de guerre ne présente aucune nouveauté dans le mode de calcul ; en revanche, ses taux sont très élevés : 12,5 % pour les mattes et le minerai de nickel (JONC, délib. conseil général, 2/09/1939). Dans l'histoire des droits de sortie sur les minerais, les taux de la taxe en temps de guerre atteignent des niveaux record. Avec la fin du conflit, en 1945, la taxe d'armement disparaît, et la taxe sur la sortie des minerais se stabilise à 6 % fin 1949.

Stabilité du rendement

Durant les premières années de la colonisation, l'administration a eu du mal à surveiller et à réguler l'activité minière. Malgré sa volonté de contrôle, elle ne disposait pas des moyens humains nécessaires pour contrôler cette activité. Pour cette raison, et peut-être aussi à cause des difficultés de « décollage » que connaissait l'exploitation minière en Nou-

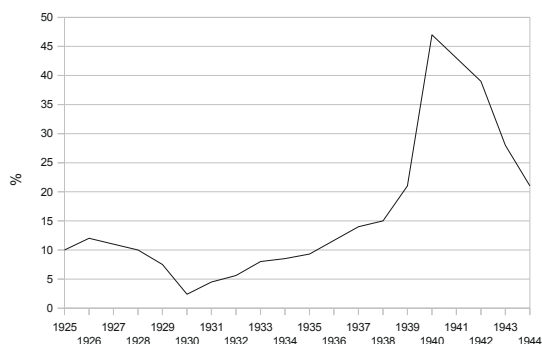
velle-Calédonie mais aussi de l'activité de lobbying des entreprises minières, il semblerait qu'il y ait eu un défaut structurel du paiement des redevances jusqu'au tournant du ^{xx} siècle. Vers 1910, le service des Mines commence l'enregistrement systématique de l'activité minière (cf. sources disponibles, n. 5 et arch. nat. d'outre-mer, Travaux publics, c. 759 ; Bencivengo, 2010 : 330). Le travail de collecte de données du service des Mines nous permet de connaître avec précision le rendement des redevances superficielles et des taxes *ad valorem* à la sortie. Entre 1918 et 1937, ce rendement est stable mais faible. Il n'augmente vraiment qu'avec la mise en place de la taxe de guerre.

Les graphes 1 et 2 montrent les variations du rendement entre 1899 et 1949. En moyenne, annuellement, plus de 80 % du rendement sur le patrimoine minier provient des redevances superficielles ordinaires et supplémentaires. On note une augmentation progressive de ce rendement, puisque le domaine concédé s'étend d'année en année. La première augmentation significative date de 1906 avec la mise en service de la redevance superficielle supplémentaire¹³. Les deux hausses brutales de 1940 et 1941 sont liées à l'augmentation du taux des redevances superficielles en temps de guerre.

En 1918, l'année où les produits de fusion sont taxés pour la première fois, le rendement des taxes à la sortie dépasse celui des redevances superficielles. On constate une relative stabilité des prélèvements proportionnés à l'extraction jusqu'en 1937. L'augmentation progressive des exportations des produits de fusion explique l'augmentation tout aussi progressive du rendement. La hausse significative de rendement observable entre 1937 et 1945 correspond, d'une part, à l'importante augmentation des exportations minérales de nickel à l'aube de la guerre vers le Japon et l'Allemagne¹⁴, et, d'autre part, à la mise en place de la taxe d'armement. Au sortir du second conflit mondial, malgré la suppression de la taxe d'armement, le rendement des droits de sortie reste élevé en raison du maintien des exportations des produits métallurgiques calédoniens.

Le graph. 3 présente la part de la fiscalité minière dans les recettes annuelles inscrites dans le budget de la Nouvelle-Calédonie. Sur la période qui s'étend de 1918 à 1937, cette part oscille autour de 10 %, hormis pendant la crise de 1929 où elles tombent en dessous de 3 %. En temps de guerre, avec la mise en place de la taxe d'armement, la fiscalité atteint la proportion record de 47 % du budget en 1940. Après le second conflit mondial, cette part se stabilise autour de 10 %, chiffre qui se maintient dans les années 1950.

L'étude du rendement de la fiscalité minière entre 1918 et 1949 met en lumière la sensibilité du sec-



GRAPHIQUE 3. – Part des recettes fiscales dans le budget de la colonie de 1925 à 1944 (Brou, 1975)

teur minier aux grandes fluctuations des marchés mondiaux. La crise boursière de 1929 a rapidement pesé sur l'activité métallurgique, la colonie perdant à l'époque une part non négligeable de ses recettes budgétaires, du fait du ralentissement des exportations. Le second enseignement de la période 1918-1949 réside dans la création de la taxe de guerre. En 1940, la SLN consent à une importante hausse des taux de la taxe *ad valorem*. Grâce à cela, la colonie parvient à clôturer son budget en des temps difficiles. Cette mesure d'exception fut de nouveau utilisée par le territoire durant la période suivante pour tirer profit de la prospérité minière.

1954-1978 : Captation de la prospérité minière calédonienne

À partir de 1937, les exportations de produits métallurgiques se maintiennent à des niveaux élevés. En 1950 viennent s'y ajouter des exportations de plus en plus importantes de minerai de nickel en raison de l'ouverture du marché japonais et de son expansion. La production minière calédonienne augmente progressivement jusqu'à atteindre un pic entre 1967 et 1975. Cette période appelée « boom du nickel » repose sur deux phénomènes économiques concomitants. D'une part, entre 1962 et 1975, on assiste à une croissance soutenue de la production métallurgique qui est le fait de la SLN. D'autre part, entre 1966 et 1971, on assiste à une brutale flambée de l'exportation de minerai vers le Japon qui est surtout le fait des autres exploitants miniers qualifiés de « petits mineurs » et jouant un rôle « d'amortisseurs de conjoncture » (Freys, 1995). Cette période faste sur le marché international du nickel sera suivie d'une crise qui se révélera particulièrement aiguë en 1978.

D'un point de vue politique et institutionnel, la période 1954-1978 marque aussi un tournant majeur. L'ancienne colonie devient un territoire d'outre-mer doté d'une assemblée territoriale aux compétences

13. Entre 1906 et 1911, les chiffres sur les redevances superficielles dont nous disposons sont agrégés, ce qui ne nous permet pas de faire la différence entre les redevances ordinaires et les redevances supplémentaires.

14. Les exportations de minerai étaient quasiment nulles entre 1913 et 1937, l'essentiel de la production de minerais de nickel étant absorbé par les usines métallurgiques du territoire.

élargies. La politique minière et plus généralement le statut de la NC sont marqués par un mouvement de balancier entre autonomie relative et reprise en main gaulliste. La phase d'autonomie politique se traduit en particulier par le décret de 1954 sur les ressources minières qui permet au territoire de la NC de prendre la main sur la politique minière. Après ce moment d'autonomisation politique des années 1950, le territoire se heurte rapidement à une forme de « recolonisation » orchestrée depuis Paris par le général de Gaulle. Les gouvernements successifs cherchent à préserver la réserve stratégique que représente le nickel pour l'industrie de l'armement français. L'initiative législative et fiscale en matière de politique minière qui avait été déléguée à l'assemblée territoriale par le décret n°57-811 du 22 juillet 1957 est soumise à l'approbation du gouverneur à partir des lois Jacquinet en 1963 et à celle du ministre de l'Industrie à partir des lois Billotte de 1969.

Les tensions politiques entre la tendance autonomiste majoritaire à l'Assemblée territoriale et l'interventionnisme métropolitain se cristallisent alors sur la question de la mise en place d'un régime fiscal au bénéfice de la SLN et sur l'installation d'une nouvelle fonderie sur le territoire. En effet, pour développer l'industrie minière, les autonomistes appuient l'installation d'une usine métallurgique par le leader mondial de l'époque INCO. Pour les autonomistes, l'acceptation par l'État de ce projet d'usine est un préalable nécessaire à la mise en place d'un régime spécial pour la SLN qui cherche à se restructurer pour rester compétitive sur la scène internationale (Gendron, 2014).

Durant ce tournant politique majeur, et ce, malgré l'important conflit qui remet en cause la place de la SLN au sein du territoire, la fiscalité minière reste stable. Les redevances superficielles et la taxe *ad valorem* sont toujours les deux principes sur lesquelles cette fiscalité repose. Entre 1950 et 1970, elles offrent au budget calédonien des recettes régulières. Elles servent de base pour le calcul de différentes détaxes ou incitations visant à orienter géographiquement et géologiquement l'activité minière dans le territoire. Surtout, à partir de 1971, le territoire, en surtaxant les exportations sur la base de la taxe *ad valorem*, tire pleinement profit de la prospérité minière.

Incitations et orientation de l'activité

Dans les années 1950 et 1960, la taxe *ad valorem* est toujours au cœur du dispositif fiscal. L'administration la retouche régulièrement en fonction de la conjoncture et des objectifs visés.

Jusqu'en 1938, le taux de la taxe était de 5 %. Ce taux passe à 6,5 % de 1940 à 1946 (sans compter les 12 % de la taxe de guerre), puis redescend à 5 % en 1947 pour remonter à 6 % dès la fin de l'année 1949. À cette date, en vue de favoriser les exportations, le taux est diminué de moitié pour les 5 000 premières tonnes exportées par le même exportateur. La délib., 23/11/1953 porte cette première tranche de 5 000 à 50 000 tonnes (JONC, délib., 23/12/1953). En 1956, la

« ristourne » sur les 50 000 premières tonnes disparaît, mais elle est remplacée par une « ristourne aux exportateurs du quart des droits de sorties excédant 80 millions » (JONC, délib., 8/06/1956. Cette délibération est abrogée en août 1959. JONC, délib., 25/08/1959).

En plus de servir de support aux incitations fiscales favorisant les exportations de minerais, à partir de 1956, le mode de calcul de la taxe *ad valorem* est revu afin d'orienter la production du minerai calédonien. Son mode de calcul prend désormais en compte la teneur du minerai exporté et la distance de roulage entre le site d'extraction et le point d'embarquement.

Depuis les débuts de l'extraction en Nouvelle-Calédonie, la teneur moyenne en nickel contenue dans les minerais traités ou exportés n'a fait que décroître. De 10 % en 1890, elle est passée à 6 % en 1913, puis à environ 4 % en 1950. Avec le renforcement des exportations qui s'opère depuis 1950, cette tendance se renforce. De 4,13 % en 1951, la teneur tombe à 2,5 % en 1970 (rapport annuel du service des Mines de 1973). Dans l'idée de préserver le capital minéral calédonien, la loi s'adapte à cette évolution. En août 1956, le taux des droits de sortie devient variable selon la teneur.

« De telles mesures ont été prises pour favoriser l'exportation de minerai à faible teneur et en même temps pénaliser les exportateurs qui vendaient du minerai trop riche. » (Rapport du service des Mines, 1968)

En plus de prendre en compte la teneur du minerai, à partir de 1956, la taxe *ad valorem* prend en compte la distance de roulage afin de favoriser les gisements miniers éloignés du bord de mer.

L'ouverture du marché japonais et l'augmentation des exportations des produits de fusion ont accéléré l'exploitation des mines. À partir des années 1950, et jusqu'au milieu des années 1970, on assiste à une multiplication des petites entreprises extrayant du minerai de nickel pour leur propre compte ou pour le compte d'exportateurs. Cet engouement entraîne l'exploitation de mines qui, jusque là, avaient été négligées en raison de leur enclavement. De fait, le roulage se développe. Salariés ou contractants rouleurs sont employés au transport des minerais, ce qui augmente les frais d'exploitation.

La délibération du 8/06/1956 (JONC) a institué une première détaxe des frais de transport entre le chantier et le point d'embarquement. Primitivement, cette détaxe est fixée à 5 francs par tonne kilométrique. La délibération du 3/02/1961 porte cette détaxe à 7 francs par tonne kilométrique (JONC, délib. n°420, 31/03/1957). Enfin, la délibération n°420 de 1967 institue une formule où la détaxe par tonne kilométrique est croissante par tranche de 10 km. Sur déclaration de leurs frais de roulage, les sociétés minières peuvent dès lors diminuer la valeur taxable des minerais qu'ils exportent, en proportion de la distance séparant le site d'extraction du point d'embarquement.

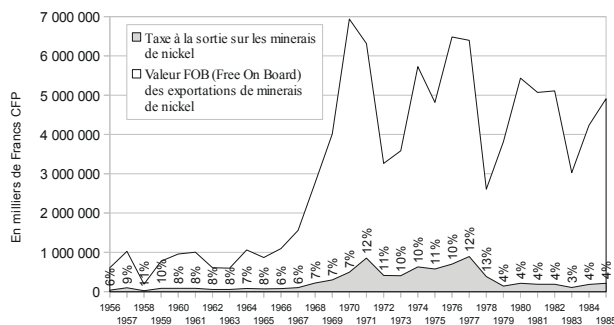
La délibération 420 du 31/03/1967 regroupe et met à jour les différentes dispositions fiscales en vigueur à l'époque. Son étude nous permet de nous

faire une idée de l'état de la taxe *ad valorem*, quand commence le « boom » du nickel.

Concernant le minerai de nickel, le texte maintient la formule dégressive en fonction de la teneur mise en place en 1956. Cependant, après avoir favorisé l'exportation de minerai à faible teneur, l'administration institue un taux de taxe minimum à 6 % pour les minerais exportés dont la teneur est inférieure à 2,88 %. La mise en place de ce minimum s'explique par le fait que la teneur du minerai accepté sur le marché japonais a rapidement diminué. Par conséquent, à partir des années 1960, les exportateurs calédoniens envoyèrent des bateaux de minerai à si faible teneur que le calcul de la taxe *ad valorem* dégressive dut être modifiée. En effet, avec la détaxe de roulage qui était toujours prise en compte durant la période, la taxe *ad valorem* devenait nulle sur les chargements à très faible teneur (rapport du service des Mines, 1968). Enfin, pour les produits de fusion, la délib. 420 fixe la taxe *ad valorem* à 10 % pour les mattes de nickel et à 7 % pour les fontes de nickel et ferronickels.

Surtaxe et hauts rendements durant le « boom » du nickel

Entre 1967 et 1970, les exportations de minerai de nickel sont multipliées par presque trois en volume – de 1,5 million, on passe à 4,1 millions de tonnes – et par quatre en valeur – la valeur FOB (*Free on board* franco de port, c'est-à-dire la valeur de vente des chargements avant la taxation au port d'exportation) des exportations de minerai passant de 1,5 milliard de francs Pacifique (F CFP) à 7 milliards. Après les diverses incitations qui ont eu tendance à réduire le rendement de la fiscalité, devant la rapide augmentation des volumes de minerais de nickel exportés depuis 1950, le territoire décide de mettre en place une surtaxe à l'exportation. Cette surtaxe apparaît en 1970. Elle s'appuie sur la taxe *ad valorem*. Elle contribue à renforcer l'importance des prélèvements sur la fiscalité minière dans l'équilibre du budget du territoire. En décembre 1970, deux délibérations modifient le mode de calcul de la taxe *ad valorem* (JONC, arrêté du 11/12/1970, promulguant les délib. 278 et 279 du 8/12/1970). La délibération 278 relève le taux minimum de la taxe à 9 % pour les minerais de nickel de teneur inférieure à 2,36 % et augmente le taux de la taxe sur les minerais dont la teneur est supérieure. La délibération 279 crée en plus une surtaxe progressive, augmentant les prélèvements sur les sociétés à fort tonnage exporté. Entre 1970 et 1978, le taux minimum de taxation des minerais à faible teneur et le montant de la surtaxe sont revus à plusieurs reprises (JONC, délib. n°48, 24/08/1973 ; n°278, 31/12/1973 ; n°91, 19/02/1974 ; n°137, 18/12/1976 ; n°392, 23/02/1977), mais durant ces huit années, le taux de la taxe *ad valorem* reste élevé et la surtaxe, consistant à taxer plus fortement les gros exportateurs, est elle-aussi conservée.

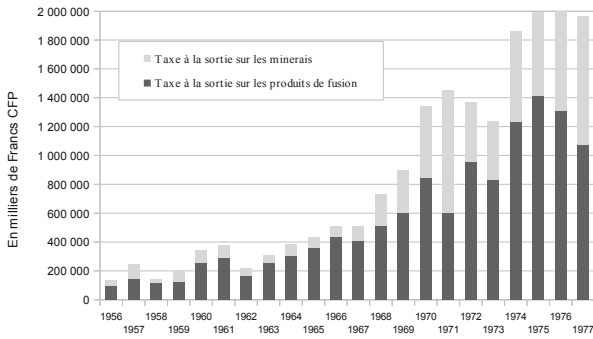


GRAPHIQUE 4. – Taux d'imposition des minerais à la sortie du territoire (1956-1985) (ISEE/DIMENC)

Le graph. 4 montre dans quelle mesure la surtaxe mise en place en 1970 a permis au territoire d'augmenter le rendement de la taxe *ad valorem*. Le taux effectif (y compris, donc, la détaxe de roulage et les autres ristournes) de la taxe *ad valorem* dépasse 10 % entre 1970 et 1978 alors qu'il plafonnait à 8 % dans les années 60. Même si elle n'était pas encore en vigueur pour l'exercice 1970, grande année pour les exportations de minerai de nickel en volume comme en valeur, la création de la surtaxe explique les forts rendements des années 70.

Comme le montre le graph. 5, le rendement des taxes à la sortie avait dépassé une première fois les 200 millions de F CFP en 1957, année exceptionnelle durant laquelle les exportations de minerais de nickel franchissent le million de tonnes. La barre du milliard de F CFP est atteinte à partir de 1970. Entre 1970 et 1971, on observe un bond du rendement de la taxe *ad valorem* sur les minerais de nickel, grâce à la mise en place de la surtaxe. Cette augmentation est d'autant plus significative que les exportations de 1971 sont inférieures à celles de 1970 en volume comme en valeur. Ensuite, le rendement de la fiscalité reste très élevé jusqu'en 1977 malgré le ralentissement de l'activité qui est observé durant ces années. Entre 1970 et 1977, le territoire s'était donc doté de règles fiscales qui lui ont permis de tirer profit de l'importante activité minière de l'époque. D'un point de vue budgétaire et fiscal, le « boom du nickel » daté par Jean Freyss de 1968 à 1971 sur les bases de la croissance explosive de la production, a vraiment produit ses effets entre 1970 et 1977.

Signe de l'importance prise par le nickel dans le budget du territoire, durant cette période de prospérité pour les exploitants miniers, afin d'assurer la trésorerie et l'équilibre de son budget annuel, le territoire met en place un mode de perception préventif sur les droits de sortie. Il perçoit, au début de chaque année, le montant des recettes des droits de sortie prévus pour l'année, calculé sur le résultat de l'exercice passé. En fin d'année, sur présentation par les entreprises minières de leur bilan financier, le territoire perçoit la part non perçue à l'origine, ou rembourse le trop perçu (rapport du service des Mines, 1966-1967).



GRAPHIQUE 5. – Rendement des taxes à la sortie sur les minerais et les produits de fusion (1956-1977) (ISEE/DIMENC)

La période qui s'échelonne entre 1950 et 1978 marque donc un tournant majeur dans l'histoire de l'extraction minière calédonienne. Les exportations de produits de fusion et de minerais s'envolent tant en volume qu'en valeur. L'administration encourage le phénomène par l'intermédiaire d'incitations fiscales et l'oriente, en taxant plus faiblement les minerais à basse teneur et en permettant aux sociétés minières de déduire leurs frais de roulage. Ces incitations n'empêchent pourtant pas le territoire de tirer profit de l'essor de l'activité minière. La manne fiscale qui en résulte provient, en grande partie, des taxes *ad valorem* et de la surtaxe perçues à la sortie sur les minerais et les produits de fusion. Alors que, sur le plan politique, on observe de nombreux revirements entre 1954 et 1978, la fiscalité minière fait preuve de continuité et de stabilité. La taxe *ad valorem* n'est pas remise en cause. Au contraire, les taux de la taxe *ad valorem* sont relevés de manière à tirer profit de la période faste que traverse l'industrie du nickel. Cette hausse du rendement de la fiscalité minière, mais aussi du poids croissant de cette fiscalité sur les diverses entreprises du territoire peut s'expliquer de deux manières différentes. D'une part, la tendance autonomiste dominante à l'assemblée territoriale faisait bloc pour refuser les réductions d'impôts que le gouvernement français demandait pour le compte de la SLN depuis le début des années 1960. D'autre part, la période de prospérité minière des années 1960 et du début des années 1970 tomba à point nommé pour abonder le budget d'un territoire dont les responsabilités étaient croissantes, et dont le développement exigeait des ressources de plus en plus conséquentes. Les divers exploitants miniers qui exportèrent du minerai en grande quantité, entre 1965 et 1977, participèrent au financement du territoire et au développement des infrastructures via la fiscalité. Si on regarde en détail le rendement de la fiscalité minière entre 1960 et 1975, on remarque aussi que la SLN était un important contributeur pour le budget du territoire. Cette situation ne changea qu'à partir de 1975, année qui

suivit la reprise en main de la SLN par l'État. À compter de cette date, l'État se mit à payer la facture fiscale de la grande entreprise française.

Vers le temps présent : l'imposition des bénéfiques

Jusqu'au début des années 1970, les redevances superficielles se sont maintenues sans changements majeurs ; quant aux taxes sur l'extraction de minerais, malgré les altérations que connaît la taxe *ad valorem* entre 1950 et 1978, leurs principes et leur mode de calcul ne sont pas remis en cause. Avec le changement de conjoncture qui s'amorce dans les années 1970, et suivant le modèle de la fiscalité minière internationale, les taxes sur l'activité minière se tournent alors vers les bénéfiques. La SLN, à partir de 1974, inaugure ce nouveau modèle qui s'étend aux autres entreprises minières dès janvier 1979. Le territoire, après avoir tiré profit de la période du « boom du nickel » pour alimenter son budget, commence à soutenir l'activité minière avec l'aide de l'État. À la fin des années 1970 et pendant les années 1980, dans le sillage de cette nouvelle politique minière, le secteur se restructure et la fiscalité accompagne le mouvement. À partir de 1989, l'activité minière reprend, mais toujours de manière irrégulière. Durant cette dernière période se mettent en place les principes et les règles fiscales qui seront finalement entérinés, en 2009, dans le schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie.

La SLN ouvre la voie

Devant les difficultés économiques qui apparaissent dans les années 70 et avec la prise en main de l'État français, la SLN bénéficie d'un nouveau régime fiscal. En 1974, « avec l'aide de l'État, la Nouvelle-Calédonie (adopte) pour cette industrie un régime fiscal plus conforme et plus proche de celui de ses concurrents canadiens » (Gros, 2008 : 23). Le territoire s'engage à partager avec les entreprises minières et métallurgiques les risques qu'elles encourent et les bénéfiques que dégagent leurs activités, en se dotant d'un régime fiscal basé sur le partage par moitié des bénéfiques. En juillet 1975 est fixé un nouveau mode de taxation spécial pour la SLN : 50 % des bénéfiques de la société sont prélevés au profit du territoire qui exonère la société métallurgique des autres taxes et redevances existantes¹⁵.

Pour garantir au territoire des ressources suffisantes, quels que soient les bénéfiques réalisés, le montant de 1 975 millions de FCFP est assuré par un versement de l'État français à une caisse de stabilisation¹⁶. La garantie de l'État s'est exercée de 1975 à 1982 selon

15. La SLN est donc exonérée des taxes perçues au profit du territoire : droits de sortie sur les minerais et produits de fusion, patentes à l'importation et à l'exportation, taxe générale à l'importation et droits d'octroi de mer (*JONC*, délib. n°184, 9/07/1975).

16. La valeur des recettes enregistrées en 1974, qui est sur le plan des exportations la meilleure année du territoire, sert de référence pour calculer le montant de l'aide que l'État apporte au territoire.

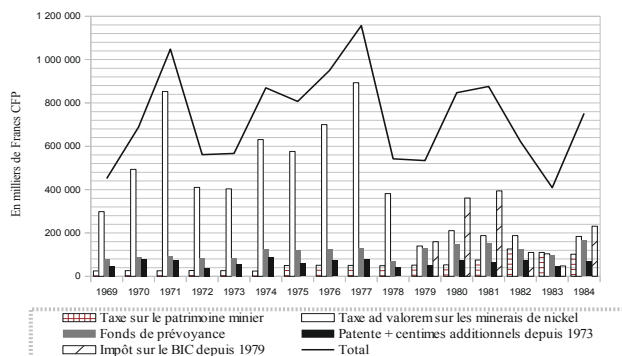
le mode de calcul défini en juillet 1975. Pour 1983, cette garantie est fixée forfaitairement à niveau de 4 milliards de F CFP. À partir de 1984, un protocole d'accord entre l'État et le territoire prévoit que la garantie de l'État s'exercera jusqu'à 1994 (rapport du service des Mines, 1984). Nous ne disposons pas de données postérieures à 1984, mais ce sont environ 26 milliards de F CFP qui sont versés au territoire par l'État français pour le compte de la SLN entre 1974 et 1984¹⁷.

En 1984 est introduite la notion de « contribuable prépondérant » au profit de la SLN. Ceci accompagne la restructuration en cours de l'entreprise, dans le cadre d'un « pacte de stabilité fiscale ». Ce pacte de stabilité fiscale joue en faveur d'entreprises « qui présentent une importance particulière pour le développement de la Nouvelle-Calédonie » (Le Meur et Mennesson, 2011). Il reflète la logique de compromis dans laquelle s'est engagé l'État, entre fiscalisation du secteur minier et octroi d'avantages à ses entreprises (Le Meur et Mennesson, 2011).

Le régime spécial mis en place pour la SLN a assuré des revenus stables au territoire mais par un système d'aide venant de l'extérieur. Les années passant, l'État français a gardé cette habitude de soutenir la SLN en réglant sa facture fiscale ou en lui consentant des prêts (le dernier date de 2016). En 2014, l'État a décidé d'effacer la dette minière de la Nouvelle-Calédonie, d'un montant de 289,4 millions d'euros, contractée entre 1975 et 1984 avec la mise en place de la caisse de stabilisation. Exemptant la SLN de taxes, calculé uniquement sur les bénéfiques et représentant une forme de soutien conjoncturel qui a perduré, le régime spécial de la SLN amorce le virage de la fiscalité minière calédonienne dès 1974. Il symbolise aussi la reprise en main de la SLN par l'État et plus généralement l'interventionnisme « développementiste » plus fort de l'État français en NC à partir du milieu des années 1970 qui se prolonge jusqu'aux « Événements ».

1978-1979 : L'imposition des bénéfiques

Dès 1970, en relevant le taux de la taxe *ad valorem*, le territoire s'était montré désireux de capter une partie des profits dégagés par l'essor de l'activité. En janvier 1978, alors que l'activité n'est pas encore entrée en récession, le territoire franchit une nouvelle étape. Il prend acte de la « surexploitation » du capital minier en créant une taxe de solidarité pour l'appauvrissement du territoire en minerais. Cette taxe, sur le modèle de la taxe *ad valorem*, prévoit de frapper uniquement les minerais de nickel exportés, à 1 % de la valeur FOB en deçà de 200 000 tonnes et à 2 % au-delà (JONC, délib. n°53, 31/01/1978). Cependant,



GRAPHIQUE 6. – Détail des taxes frappant les sociétés exportatrices de nickel (1969-1984)

la nouvelle taxe n'a pas le temps d'être appliquée. En raison de l'évolution négative des cours du nickel cette année là, les exportations de minerais passent de 2,5 millions de tonnes en 1977 à 1,5 million en 1978 – la valeur de ces exportations étant quasiment divisée par deux entre ces deux années. L'année 1978 marque donc une année de rupture dans l'histoire de la production du nickel calédonien.

L'année suivante, la loi s'adapte rapidement au retournement de la conjoncture. La délibération n°140 de janvier 1979 et les décisions qu'elle entérine marquent aussi un tournant dans l'histoire de la fiscalité minière. *Primo*, elle abroge la toute nouvelle taxe de solidarité pour l'appauvrissement du territoire en minerais. *Secundo*, elle supprime la surtaxe mise en place en décembre 1970 et elle ramène le taux de la taxe *ad valorem* à 4,5 % de la valeur FOB¹⁸. *Tertio*, elle assujettit les sociétés minières à l'impôt sur les bénéfiques (BIC) qui finit par remplacer la taxe *ad valorem*. La délibération n°140 marque donc le passage d'une fiscalité minière calculée sur la valeur de l'extraction, à une fiscalité calculée sur les bénéfiques des entreprises.

Quel fut l'impact de la délibération n°140 sur le rendement de la fiscalité minière ?

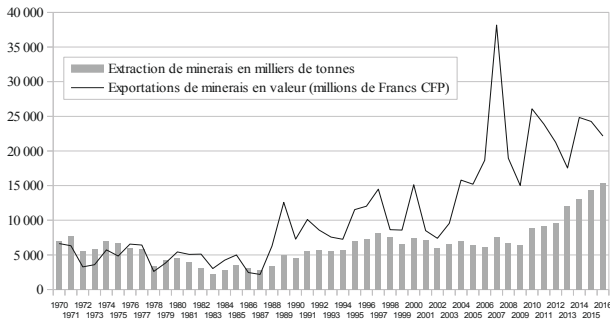
Pour entrevoir avec précision les effets de la délibération n°140, entrons dans le détail du rendement des différents impôts entre 1969 et 1984 (graph. 6).

On s'aperçoit d'emblée que les taxes sur le patrimoine minier et la contribution des patentes offrent au budget du territoire un rendement faible mais stable, avant comme après 1979.

Regardons du côté de la taxe *ad valorem*. C'est elle qui est directement touchée par la délibération 140, puisque son taux est ramené à 4,5 % et que la surtaxe est supprimée. En 1978, mauvaise année pour les exportations, la taxe *ad valorem* rapporte 382 mil-

17. Le montant de référence garanti par l'État tient compte de l'inflation et des mouvements des prix ce qui explique que les versements dépassent 2 milliards à partir de 1980 (rapports du service des Mines, 1979 et 1984).

18. La détaxe de roulage est maintenue (JONC, délib. n°140, 22/01/1979 portant modification de la fiscalité minière, modifiée par la délib. n°81, 29/01/1980).



GRAPHIQUE 7. – Production et exportations de minerais (1970-2016) (ISEE/DIMENC)

lions de FCFP ; en 1979, elle ne rapporte plus que 140 millions de FCFP, alors que les exportations sont supérieures. De 1979 à 1984, la part de la taxe *ad valorem* dans le rendement total de la fiscalité minière est beaucoup plus faible. Elle représentait plus de 75 % des prélèvements avant 1978, ce chiffre tourne autour de 25 % à partir de 1979.

L'impôt sur le BIC (bénéfice industriel et commercial), entré vigueur en janvier 1979, compense-t-il les pertes liées à la baisse du taux de la taxe *ad valorem* ? Oui, mais seulement pour les bonnes années, étant donné son mode de calcul ; on le constate sur les six années pour lesquels nous avons des données. Pour les deux meilleures années, 1980 et 1981, l'impôt sur les BIC assure un taux de prélèvement sur la valeur FOB des exportations autour de 17 %, équivalent à ce qu'il était dans les années 70. En revanche, durant les mauvaises années, quand le prix du nickel est à la baisse, ce qui est le cas en 1982 et 1983, l'impôt sur les BIC ne permet pas de compenser les pertes liées à la diminution du taux de la taxe *ad valorem*. Durant ces deux années, le taux de prélèvement tombe à 11 et 12 % de la valeur FOB, l'impôt sur les BIC ne comptant que pour 12 et 18 % dans le total des recettes fiscales prélevées sur les sociétés exportatrices de minerai. En 1984, les cours du nickel repartent à la hausse, les exportations et le rendement de la fiscalité aussi, l'impôt sur le BIC comptant pour 31 % du total.

Durant la période étudiée, la mise en place de l'impôt sur les BIC porte les fruits escomptés par le législateur. Le secteur du nickel est moins taxé en temps de crise et le territoire tire profit des périodes plus fastes. Quant à la taxe *ad valorem*, malgré la diminution de son taux en 1979, elle continue à tenir une place non négligeable dans la perception des impôts sur l'activité minière. De 1979 à 1984, elle soutient le taux de prélèvement au dessus de 10 % en contribuant, en moyenne, à $\frac{1}{4}$ des recettes fiscales prélevées sur les sociétés exportatrices de minerai. Si on lui associe la taxe spéciale sur le fonds de prévoyance qui est calculée de la même manière¹⁹, le rendement

des taxes proportionnées à la valeur FOB des exportations représente 40 % du total pour les bonnes années – 1980 et 1981 – et 50 % pour les mauvaises, 1979, 1982 et 1983. Nous ne disposons pas des chiffres nécessaires pour réaliser les mêmes calculs à partir de 1985, mais la suppression de la taxe *ad valorem*, au premier janvier 1988 a privé le territoire d'une entrée fiscale stable et régulière durant les années difficiles. Neuf ans après la création de la taxe sur les BIC, la disparition de la taxe *ad valorem* concrétise donc la transition vers une fiscalité minière prélevée sur les bénéfices et non plus sur la valeur des produits extraits à la sortie.

Soutien au secteur

Depuis 1978, la nouvelle politique minière menée par la France se traduit par diverses mesures qui ont été prises pour faciliter la restructuration du secteur. Après l'effervescence du « boom du nickel » et devant la crise de 1978, l'exploitation minière se réorganise. Le nombre des exploitants et des exportateurs diminue, les sociétés se concentrent, seules les entreprises les mieux dotées en capitaux, les mieux structurées ou les plus expérimentées, parviennent à tirer leur épingle du jeu et à tenir leur position. Ce changement majeur de la structure entrepreneuriale du secteur minier répond aux nouvelles exigences d'un secteur qui se professionnalise et qui change de vitesse. La mécanisation de l'exploitation, amorcée dans les années 1950, se poursuit, et s'accroît en proportion de l'accroissement des volumes traités. Cette restructuration du secteur a été soutenue par des encouragements fiscaux. Depuis 1974, les sociétés doivent payer un droit d'enregistrement qui est dégressif suivant le capital de l'entreprise (*JONC*, délib. n°128, 11/08/1974). Le taux de taxation est donc moins élevé pour les grosses sociétés. En 1979 :

« la prise en charge du passif dont sont grevés les apports constatés lors de fusions, de fusions scissions²⁰ ou d'apports partiels d'actifs est exonérée de tous droits et taxes. » (*JONC*, délib. n°140, 31/01/1979)

Concernant les redevances superficielles, on assiste à une nouvelle hausse du taux au début des années 1980. Cette hausse s'accompagne de l'entrée en vigueur d'une ordonnance (*JONC*, ordonnance n°82-1116, 23/12/1982) qui renforce les prescriptions de déchéance pour les titulaires inactifs depuis plus de dix ans : ils sont une centaine à être déchés de leurs droits. En 1981, un siècle après la création de la redevance superficielle supplémentaire, l'administration a de nouveau employé l'arme fiscale pour assainir le domaine minier qui s'était encore étoffé durant la période du « boom ». Ainsi, durant les années 1980,

19. Son taux est toujours de 0,5 % de la valeur FOB des exportations et la détaxe de roulage ne s'applique pas sur elle. Depuis le 1^{er} janvier 1980, « le montant de cette taxe est versé au budget du territoire jusqu'à concurrence de 100 millions de FCFP » (*JONC*, délib. n°59, 27/12/1979).

20. Apport du patrimoine d'une société à plusieurs sociétés existantes ou participation d'une société avec plusieurs autres à la constitution de sociétés nouvelles.

le domaine minier se stabilise autour d'une centaine de titulaires.

« La période 1983/1986 marque, sans doute au regret des Calédoniens, la quasi-fin de l'entreprise individuelle et la professionnalisation progressive des acteurs miniers les plus résistants ou les mieux équipés juridiquement et financièrement. » (Jegat, 2004 : 46-47)

En 1985, est institué « à titre provisoire, pendant une période de deux ans, un régime particulier en matière de droits d'enregistrement, applicable aux apports en société et aux cessions de droits miniers en vues de favoriser le remembrement du domaine minier de NC et la restructuration des sociétés minières » (JONG, délib. n°56, 18/04/1985).

Il faudrait pousser plus avant cette étude de la législation entourant les sociétés minières au début des années 1980 mais, une comparaison de l'effectif des exportateurs et exploitants miniers entre 1964 et 1987, montre que seuls les plus gros exportateurs des années 1960 ont survécu aux années 1970²¹ (Enjuanes, 2017). L'État, jusqu'aux Événements, par l'intermédiaire de la fiscalité minière, a donc soutenu et accompagné, voire orienté la restructuration du secteur.

La fiscalité minière contemporaine

Depuis la fin des Événements, l'activité minière continue d'alterner entre périodes fastes et périodes de récession (graph. 7). La politique minière du pays est entrée dans une nouvelle phase. La provincialisation, l'accession du monde kanak au capitalisme minier et sa participation à l'activité économique régionale ont clairement modifié la donne. De même, l'ouverture du Pays au capitalisme international modifie la structure et l'envergure du secteur du nickel. Néanmoins, en terme de fiscalité minière, la période qui s'ouvre après les accords de Matignon se caractérise surtout par la mise en pratique des règles fiscales héritées de la fin des années 1970 et des années 1980.

Le politique minière amorcée durant la période précédente, qui visait à soutenir le secteur minier en assurant une stabilité fiscale pour les entreprises, est désormais mise en pratique. Cette orientation fiscale n'est pas propre à la Nouvelle-Calédonie. Elle s'inscrit dans le mouvement plus général de la fiscalité minière internationale, qui met de plus en plus l'accent sur la nécessité de s'approcher d'une taxe « optimale » basée sur la rente économique (Guj, 2012 : 6-7). Dans la vague libérale, une taxe est censée être optimale dès qu'elle n'affecte en rien les arbitrages des producteurs. Par défaut, le calcul de la rente économique étant complexe, la taxation des bénéfices prend de plus en plus le pas sur les autres formes de taxation. Dans cette logique libérale, toutes les autres taxes sont vues comme entraînant des distorsions qui

affectent les décisions des producteurs (Fonds monétaire international, 2012).

Depuis 1989, l'impôt sur les sociétés (IS) est donc venu remplacer l'impôt sur les BIC et la taxe *ad valorem*. Pour les sociétés minières, son taux – fixé à 30 % pour les autres sociétés – s'élève à 35 %, afin de tenir compte des nombreux avantages fiscaux dont elles bénéficient, d'où son appellation, IS 35²². La fiscalité minière repose donc sur les profits des entreprises du secteur. Ces règles ont été entérinées, en 2009, dans le schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie.

En ce qui concerne les taxes sur le patrimoine minier, notons que la redevance superficielle supplémentaire sur les concessions inexploitées n'a pas été reconduite en 2009. Lorsque la superficie totale des concessions détenues par une société est inférieure à 15 000 hectares, le tarif de la redevance est de 800 F CFP par hectare. Lorsque la superficie totale des concessions détenues est supérieure à 15 000 hectares, le tarif est de 1000 F CFP par hectare. Le principe de la progressivité du taux de la redevance s'est donc maintenu mais a été simplifié (JONG, code minier de la Nouvelle-Calédonie (partie réglementaire), institué par l'arrêté n°2009-2205/GNC, 28/04/2009 : article R. 131-3-1).

Le code minier de 2009 prévoit aussi la délivrance d'autorisations de cession de minerai entre les exploitants miniers locaux et les opérateurs métallurgiques internationaux (JONG, Idem. Complétée par l'arrêté n°20101007/GNC, 23/02/2010, fixant les mesures d'application de la délib. n°20, 9/11/2009, relative à la cession des minerais de nickel, de chrome et de cobalt). L'exportation effective de ces minerais est réalisée après la délivrance, pour chaque cargaison, d'une autorisation administrative d'exportation permettant un contrôle quantitatif et qualitatif du minerai expédié. Ce mode de fonctionnement présuppose la gratuité de la ressource qui est posée en principe dans le code minier de 2009. En effet, depuis l'an 2000 et la suppression de la taxe spéciale pour le fonds de prévoyance, il n'existe en réalité aucune fiscalité sur l'extraction, ce qui, en pratique, fait du minerai une ressource gratuite pour les entreprises qui l'exploitent.

Aujourd'hui, la liste des avantages fiscaux dont bénéficient les sociétés minières est très longue (Bouard *et al.*, 2017 : 128). En replaçant ces exemptions fiscales dans l'histoire calédonienne, on s'aperçoit que, dans les années 1880 et dans les années 1910, la création des premières usines de transformation de nickel s'était accompagnée d'exonérations de taxes *ad valorem* à l'exportation sur les produits de fusion. De nos jours, les avantages sont accordés pour une période maximale de quinze ans à compter de la date d'ouverture du premier exercice de mise en production commerciale. Ces exonérations ont été octroyées

21. Il s'agit de la SLN, de la NMC d'Édouard Pentecost, de la CGMC/SMT des Établissements Ballande, de la SMSF de Jacques Lafleur, sans oublier René de Rouvray et Georges Montagnat qui n'exportent plus de minerais en 1987 mais qui exploitent toujours des mines.

22. « Les entreprises soumises à l'impôt sur les bénéfices peuvent se libérer d'une fraction de cet impôt, par des versements à des fonds communaux de l'environnement créés par les communes d'implantation d'un site minier, en vue de la réhabilitation de sites miniers » (JONG, délib. n°104, 20/04/1989 et *Journal officiel* du 23/05/1989).

pour faire venir des industriels en Nouvelle-Calédonie (Lagadec et Sudrie, 2013 : 8). De fait, depuis 2002, le pacte de stabilité fiscale inauguré en 1984 pour la SLN s'applique aux deux nouvelles entreprises métallurgiques : Koniambo Nickel et Goro Vale.

Si la stabilité des contributions fiscales des entreprises minières est assurée, en revanche, sur le plan de la stabilité budgétaire, depuis 1978, les ressources fiscales prélevées directement sur l'activité minière sont devenues plus irrégulières que par le passé et subissent de plein fouet le passage des années difficiles. La tendance s'est accentuée au fur et à mesure que la taxation sur la rente économique s'est imposée. Depuis 1989, la contribution du secteur minier aux recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie se fait essentiellement à travers l'impôt sur les sociétés. Cette contribution « oscille en moyenne, selon les années, entre 2 et 4 % du total des recettes fiscales » (Bouard *et al.*, 2017 : 129). Pour illustrer la volatilité des recettes, précisons que le rendement fiscal a été multiplié par 47 entre 2002 et 2007, passant de 0,5 à 23,5 milliards de ₣ CFP (Lagadec et Sudrie, 2013 : 2).

Dans ce même article, Gaël Lagadec et Olivier Sudrie montrent les effets négatifs de cette irrégularité de rendement, associée aux ruptures de la temporalité politique – changements de majorité et alternance des gouvernements. Dans cette optique, même les périodes fastes peuvent avoir des effets néfastes : les gouvernements en place quand les cours du nickel sont hauts et les recettes de l'impôt sur les sociétés abondantes pourraient être tentés de mener une politique à court terme et contribuer à l'augmentation des dépenses budgétaires du pays. Selon cette réflexion, la taxation de la rente ne pourrait être profitable au pays que si elle est associée à la constitution d'un fond de prévoyance pour les générations futures qui permettrait de mettre en place une politique publique à plus long terme (Lagadec et Sudrie, 2013 : 3-4).

Conclusion

Historiquement, l'objet fiscalité minière que nous avons voulu mettre en lumière présente trois principes majeurs de taxation.

Le premier, celui qui s'est maintenu dans le code minier depuis 1859, est la taxe sur le patrimoine minier par l'intermédiaire de la redevance superficielle. Proportionnée à l'étendue du domaine minier, son mode de calcul est simple et son rendement est faible mais régulier. Il est intéressant de constater que cette taxe a été utilisée à plusieurs reprises pour limiter la spéculation sur les concessions. En 1982, cette mesure a permis d'assainir le domaine minier mais avec la disparition de la redevance supplémentaire sur les concessions inexploitées en 2009, il semblerait que les gros propriétaires soient aujourd'hui encouragés à conserver des concessions dormantes qui peuvent être cumulées. Cette accumulation est d'autant plus encouragée que le taux de la redevance est faible.

Le second principe de taxation, calculé sur le produit des mines, figurait aussi dans la loi de 1859. La taxe proportionnée à l'extraction des minerais extraits s'est maintenue dans le code jusqu'en 1988. La taxe au tonnage, mais surtout la taxe *ad valorem* au port d'exportation, sont longtemps restées la pierre angulaire de la fiscalité minière calédonienne. Elles ont servi de bouée de sauvetage durant la Seconde Guerre mondiale. Elles ont fonctionné comme support aux incitations à l'exportation, et, durant la période de prospérité minière des années 1960-1970, elles ont rempli les caisses du territoire grâce à la surtaxe. Calculées sur la teneur pour favoriser l'extraction des minerais à faible ou à forte teneur, détaxées des frais de roulages pour favoriser l'exploitation des mines loin du rivage, elles ont permis d'orienter l'activité minière sur le territoire. Au final, la taxe *ad valorem* s'est révélée être un outil fiscal souple, qui a su s'adapter en fonction des fluctuations du marché mondial, et en fonction de la volonté du territoire d'orienter l'exploitation du minerai. De ce fait, entre 1918 et 1989, elle a garanti des revenus relativement stables pour la collectivité, même quand le prix du nickel était en baisse sur le marché mondial.

Depuis 1974, la taxation calculée sur le produit de l'extraction a cédé du terrain à un troisième principe de taxation calculé sur la rente économique. Le mode de taxation sur les bénéfices des sociétés minières apporte un changement radical dans les principes de la fiscalité. Il présuppose le passage à la gratuité de la ressource pour les sociétés exploitantes. Cette gratuité est aujourd'hui inscrite dans le schéma minier calédonien. Ironie de l'histoire, ce changement de principe dans la fiscalité intervient en 1978, au moment même où la taxe de solidarité pour l'appauvrissement du territoire en minerais venait d'être créée. Si la taxation de la rente économique s'inscrit dans une logique nationale de soutien aux entreprises minières et dans la logique internationale de la fiscalité minière, il n'en reste pas moins qu'elle n'assure pas des revenus stables au pays.

Depuis que les richesses minières de la Nouvelle-Calédonie ont été découvertes et exploitées, les autorités coloniales et les élites locales ont voulu en faire une des clés du développement du pays. En 1906, quand la colonie dut trouver des financements pour combler la dette que l'aménagement ferroviaire avait engendrée, les redevances fiscales sur les exportations furent relevées malgré les réticences de la SLN. Durant la phase d'autonomisation du territoire à partir des années 1950, les taux de la taxe *ad valorem* furent relevés et les recettes permirent de financer une partie du développement. Or, depuis 1988, alors que les charges des collectivités calédoniennes explosent, les recettes budgétaires liées à la fiscalité minière sont devenues plus qu'irrégulières. L'industrie minière dans son ensemble peine à financer le transfert des responsabilités qui incombent désormais au pays et à ses habitants.

Notons pour conclure qu'en 2000, les trois provinces sont entrées dans le capital de la SLN, per-

mettant à la Nouvelle-Calédonie d'en détenir 34 %. Depuis, la SLN leur a versé plus de 40 milliards CFP de dividendes. Cette participation rappelle qu'en commandant la construction de l'usine du Nord, les indépendantistes se sont assurés 51 % du capital de l'entreprise créée pour l'occasion. Christine Demmer explique, dans un article intitulé L'export du nickel au cœur du débat politique calédonien, qu'avec la volonté indépendantiste d'accroître la participation des provinces dans les entreprises métallurgiques du territoire,

« on voit se déployer une vision politique qui s'attache à la nationalisation de la ressource nickel (brute comme transformée) en faisant en sorte que les dividendes engrangés par des entreprises profitent à la Nouvelle-Calédonie plutôt qu'à l'État ou aux actionnaires privés. » (Demmer, 2017 : 133)

BIBLIOGRAPHIE

- BENCIVENGO Yann, 2010. La Société le Nickel. Une entreprise au cœur de la naissance de l'industrie du nickel (1880-1914), thèse de l'Université, Paris1 Panthéon-Sorbonne, vol. 3.
- , 2014. *Nickel. La naissance de l'industrie calédonienne*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, Perspectives historiques.
- BOUARD Séverine, Jean-Michel SOURISSEAU, Vincent GERONIMI, Séverine BLAISE et Laïsa RO'I (éds), 2016. *La Nouvelle-Calédonie face à son destin. Quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?*, Paris, IAC-Karthala-GEMDEV.
- BRIDON Édouard et Eugène CHAUCHEAU, 1996. *Pour une histoire des mines en Nouvelle-Calédonie : deux documents historiques*, Nouméa, Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie, Publications de la SEHNC 56.
- BROU Bernard, 1975. *Espoirs et réalités : la Nouvelle-Calédonie de 1925 à 1945*, Nouméa, SEHNC.
- DEMMER Christine, 2017. L'export du nickel au cœur du débat politique néo-calédonien, *Mouvements* 91, pp. 130-140.
- ENJUANES Franck, 2017. Petits mineurs exportateurs, programme CNRT « PME minières », document de travail.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, 2012. Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application, département des Finances publiques, rapport approuvé par Carlo Cottarelli.
- FREYSS Jean, 1995. *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, Paris, PUF, Tiers Monde.
- GENDRON Robin S., 2014. Désaccords à propos d'INCO : la compagnie internationale du nickel du Canada et la politique en Nouvelle-Calédonie dans les années 1960, *Revue juridique, politique et économique* 24, pp. 41-50.
- GROS Philippe, 2008 (août). La Société Le Nickel, *Réalités industrielles : La France et les mines d'outre-mer dans les trente glorieuses*, pp. 21-27.
- GUJ Pietro, 2012. Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie minière, Rapport établi pour the *International Mining for Development Center*.
- JEGAT Pierre, 2004. Le domaine minier en Nouvelle-Calédonie, état des lieux, mission du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, schéma de mise en valeur des richesses minières, doc. de travail.
- LAGADEC Gaël et Olivier SUDRIE, 2013. Du court au long terme : un scénario « norvégien » pour pérenniser la rente nickel en Nouvelle-Calédonie ?, *Développement durable et territoires ; Économie, géographie, politique, droit, sociologie* 4, 3 (<http://journals.openedition.org/developpementdurable/9884>).
- LEBON André, 1896 (17/10). Rapport au président de la République introduisant l'arrêté du 22/12/1896, par le ministre des Colonies, Paris.
- LE MEUR Pierre-Yves et Thierry MENNESSON, 2011 (03/11). Le cadre politico-juridique minier en Nouvelle-Calédonie. Mise en perspective historique, programme CNRT « Gouvernance minière », doc. de travail.