

Document de synthèse des travaux du groupe « Un fonds pour les générations futures »

Cycle de travail Nickel.nc

« Un fonds pour les générations futures »

Pilotes :

Adrien Rivaton, Directeur Général et Doriane Sanchez-Le Bris Directrice du développement, ADECAL Technopole

Augustin Calandreau, Conseiller en charge de l'économie et de l'énergie au cabinet de Christopher Gyges, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Mickaël Jamet, Directeur, Direction des Services Fiscaux de la Nouvelle-Calédonie

Antonin Milza, Directeur, Direction de la Mine et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie

Table des matières

1	Le groupe de travail dans le cadre du cycle de travail Nickel.nc	3
1.1	Contexte : cycle de travail Nickel.nc.....	3
1.2	Les pilotes du groupe « Un fonds pour les générations futures »	3
1.3	Objectifs	3
1.4	Méthodologie du groupe de travail	4
2	Définition et classification des fonds souverains	4
2.1	Définition d'un fonds souverain.....	4
2.2	Classification des fonds et exemples à l'international	5
2.2.1	Classification des fonds.....	5
2.2.2	Exemples de fonds souverains issus de ressources naturelles.....	5
2.3	Principes de Santiago.....	7
3	Etats des lieux en Nouvelle-Calédonie.....	7
3.1	Fonds Nickel	7
3.2	Fiscalité issue de l'exploitation du Nickel.....	8
3.3	SEM provinciales	9
3.4	Questionnaire aux parties prenantes du cycle de travail Nickel.nc	10
4	Résultats du sondage et enseignements principaux	10
4.1	Résultats du sondage relatif à la création d'un Fonds en NC	10
4.2	Enseignements principaux et recommandations	11
4.3	annexes	12
4.3.1	Annexe 1 : Questionnaire aux parties prenantes.....	12
4.3.2	Annexe 2 : Principes de Santiago.....	14
4.3.3	Annexe 3 : Histogramme résultats sondage sur le Fonds souverain en NC 17	
4.3.4	Annexe 4 : Bibliographie	17

1 LE GROUPE DE TRAVAIL DANS LE CADRE DU CYCLE DE TRAVAIL NICKEL.NC

1.1 CONTEXTE : CYCLE DE TRAVAIL NICKEL.NC

Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a lancé à la mi-2020 un cycle de travail « **Nickel.NC** », dédié à l'activité Nickel afin d'éclairer et nourrir les choix stratégiques et règlementaires du territoire sur ce secteur clé de son économie.

Six thématiques ont fait l'objet d'une analyse, en lien étroit avec les parties prenantes de ce cycle de travail, et constituent le fruit d'un travail participatif conduit par six groupes de travail : RSE, Accompagnement et Administration, Ressources et Réserves, Développement des Compétences, un Fonds pour les Générations Futures, Retombées Economiques et Fiscales.

Une restitution des travaux a été réalisée en avril 2021 et disponible sur le site Nickel.nc.

1.2 LES PILOTES DU GROUPE « UN FONDS POUR LES GENERATIONS FUTURES »

Afin de mener ces travaux, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a confié le pilotage de la thématique « Un fonds pour les générations futures » aux personnes suivantes :

- Adrien Rivaton, directeur général et Doriane Sanchez-Le Bris directrice du développement et des partenariats, ADECAL Technopole
- Augustin Calandreau, conseiller en charge de l'économie et de l'énergie au cabinet de Christopher Gyges, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- Mickaël Jamet, Directeur, Direction de services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie
- Antonin Milza, Directeur, Direction de la Mine et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie

1.3 OBJECTIFS

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie tenant compte du caractère non renouvelable de la ressource Nickel, a souhaité dans le cadre du cycle de travail Nickel.nc que la problématique de la mise en place d'un fonds pour les générations futures soit éclairée d'informations précises et factuelles quant à l'opportunité de création de ce fonds, son alimentation, ses objectifs (utilisation) et sa gouvernance.

La mise en place d'un fonds pour les générations futures en Nouvelle-Calédonie a déjà fait l'objet d'études et de rapports spécifiques sur les quinze dernières années, sans qu'il ne leur soit donné de suite opérationnelle, les sources de financement et les objectifs de ce fonds n'ayant jusqu'à aujourd'hui fait l'objet d'un consensus. Afin d'éclairer les parties prenantes sur l'opportunité d'un Fonds souverain en Nouvelle-Calédonie, le groupe s'est fixé les objectifs suivants :

- Définition d'un fonds souverain et typologies de fonds existants à l'international,
- Recueil des besoins exprimés par les parties prenantes et comparaison avec des fonds représentatifs de bonnes pratiques en termes de gestion et d'atteinte des objectifs, au niveau international,

- Rédaction d'un document de synthèse

1.4 METHODOLOGIE DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail s'est attaché dans un premier temps à constituer une base documentaire, à étudier des rapports et autres documents relatifs aux fonds souverains (sovereign wealth funds) au niveau international et à classer ces fonds principalement selon leur alimentation et leurs objectifs.

Dans un second temps le groupe de travail a pris l'attache de parties prenantes du cycle Nickel.nc et sondé ces dernières par le biais d'un questionnaire.

La production d'un état des lieux relatif à des Fonds en Nouvelle-Calédonie, des simulations de rendements puis une synthèse des travaux ont achevé les travaux du groupe.

2 DEFINITION ET CLASSIFICATION DES FONDS SOUVERAINS

2.1 DEFINITION D'UN FONDS SOUVERAIN

Il existe de nombreuses définitions des fonds d'investissements publics à long terme, plus communément appelé **Fonds Souverains**. Quelques-uns de ces fonds sont mondialement connus, tel le Fonds Norvégien, les Fonds souverains, plus anciens, du Golfe persique créés dans les années 1950 ou encore les Fonds souverains de Singapour.

En 2020 il est comptabilisé plus de 140 Fonds souverains au niveau mondial, dont le nombre est en croissance depuis plus de 10 ans, gérant près de 9000 milliards USD d'actifs (source : *Sovereign Investors 2020, PwC*).

Bien qu'il n'existe pas de définition unanimement reconnue sur le plan international des Fonds souverains, le groupe de travail a retenu la définition du Fond Monétaire International qui considère qu'un Fonds souverain est un fonds d'investissement détenu et géré par un Etat (gouvernement, administration publique..) partiellement placé en actifs étrangers dans une logique de long terme auxquels sont assignés des objectifs macroéconomiques précis, telles la stabilisation budgétaire, **l'épargne intergénérationnelle**, ou encore la diversification de l'économie.

Au sens strict du terme, un « fonds pour les générations futures » est donc un fonds souverain avec un objectif d'épargne intergénérationnelle.

Un fonds souverain peut toutefois avoir plusieurs objectifs, ou voir ses objectifs évoluer dans le temps.

A cette définition, il peut être rajouté que ces fonds sont extra-budgétaires et gérés séparément des réserves de change des banques centrales et respectent des règles strictes et séparation de pouvoirs en matière de gestion et de contrôle notamment par voie législative voire pour certains en les intégrant dans leur constitution.

Ces règles de gouvernance sont assorties d'une politique de transparence qui permet à la population de ces pays détenteurs de fonds souverains d'accéder à des informations détaillées sur les opérations financières de ces fonds.

2.2 CLASSIFICATION DES FONDS ET EXEMPLES A L'INTERNATIONAL

2.2.1 Classification des fonds

Les fonds souverains (dont les fonds pour les générations futures) peuvent donc être classés selon leurs objectifs ainsi que par l'origine de leurs ressources. Le groupe de travail s'est ainsi attaché à reconnaître **deux grandes catégories de fonds**, l'une constituée des recettes d'exploitation et d'exportation de ressources naturelles (pétrole, gaz et mines), appelée « **Commodity Sovereign Wealth Funds** », l'autre catégorie rassemblant tous les autres fonds « **Non-Commodity sovereign wealth funds**, basés sur les excédents de réserves de change non issus de ressources naturelles, les recettes de privatisation, les surplus budgétaires etc.

La nature des travaux du cycle Nickel.nc a conduit le groupe de travail à se concentrer sur les Fonds souverains issus de l'exploitation des ressources naturelles qui transforment la rente minière/pétrolière en placements internationaux diversifiés, générateurs de revenus sur le long terme.

Les fonds provenant des ressources naturelles sont en grande majorité tiré des revenus de l'exploitation du pétrole et du gaz et dans une moindre mesure par l'exploitation des minerais (moins de 20%). La motivation initiale de ces fonds fut de maîtriser l'impact des revenus massifs issus de ces ressources naturelles non renouvelables et volatiles et de constituer ainsi une épargne pour les générations futures, et échapper à la « malédiction des ressources naturelles »¹.

Il n'a pas été identifié de fonds souverain lié à la seule exploitation du Nickel, aussi la mise en place d'un tel fonds en Nouvelle-Calédonie constituerait une première.

2.2.2 Exemples de fonds souverains issus de ressources naturelles

Fonds Norvégien : Government Pension Fund Global

Norvège : 5 millions d'habitants : « Government Pension Fund Global » créé en 2006, il est alimenté par l'ensemble des **recettes de l'Etat Norvégien liés aux hydrocarbures** (impôts, permis d'exploitation exploration, participations de l'Etat dans le secteur pétrolier). Ce **Fonds de stabilisation et d'épargne pour les générations futures** est placé à 62% en actions, 34% obligations, 4% immobilier uniquement sur des actifs à l'étranger et s'élève en 2019 à **1000 milliards USD**. Gouvernance : Ministère des finances

¹L'abondance de matières premières est source d'excédent commercial entraînant un afflux massif de devises puis une appréciation monétaire défavorable aux exportations d'autres secteurs de l'économie progressivement délaissés.

responsable du fonds/stratégie des investissements, contrôle du parlement sur les investissements et les retraits. Gestion par la banque centrale de Norvège assorti d'objectifs annuels de performance.

Fonds Chilien : Economic and Social Stabilisation Fund

Chili : 17 millions d'habitants : « Economic and social stabilisation fund » créé en 2007 avec une dotation initiale de 2.5 milliards USD provenant du Copper stabilization fund lui-même créé en 1985. Il est alimenté annuellement par les **excédents fiscaux** uniquement après versement au fonds de pension et à la banque centrale, c'est un **fonds de stabilisation**. Les contributions proviennent d'excédents fiscaux principalement, le fonds en **2018** , **15Milliards** USD principalement placés dans des classes d'actifs moyennement risqués tels que bons du trésor, dépôt à termes. Gouvernance : Ministères des finances responsable du fonds définition des axes stratégiques, gestion du fonds (placements) assurée par la Banque Centrale. Règles d'investissements et de retraits stricts.

Fonds souverain de Kiribati : Revenue Equalization reserve Fund

Kiribati : 117 600 habitants. Le **Revenue Equalization Reserve Fund** (RERF) créé en 1956 pour épargner les revenus du gouvernement issus de l'exploitation du phosphate à des fins contracycliques, et de stabilisation budgétaire. A la création du fonds les revenus du phosphate représentaient 50% de revenu du pays. A la fin des années 70 suite à l'épuisement de la ressource, le PIB/habitant a été divisé par deux. Le fonds est désormais principalement alimenté par les revenus des droits de pêche. Gouvernance : le fonds est logé au ministère des finances, le gouvernement de Kiribati est gestionnaire et bénéficiaire du fonds, d'un montant actuel de **608 millions USD**, les règles de retrait pour le financement du budget ne sont pas clairement établies, à cet effet le FMI² recommande le gouvernement de se doter de règles strictes et transparentes en termes d'utilisation du fonds notamment pour s'adapter aux changements structurels et sociaux du pays.

Fonds d'Australie Occidentale : « Future Health Research and Innovation Fund »

Australie Occidentale : 2.6 millions d'habitants : « Western Australia Future Fund », créé en 2012 pour épargner sur une période de 20 années **une partie des revenus issus de l'exploitation des ressources minières** de l'Etat afin de développer des infrastructures publiques. Gouvernance : Il est géré par le département du Trésor et son cadre d'investissement est inscrit dans la Loi sur la gestion des finances Publiques de l'Etat. Il fut transformé en 2020 en « Future Health Research and Innovation Fund » il est doté de **1,5 milliards USD** son objectif étant de progressivement attribuer le revenu des placements du Fonds vers la R&D dans le domaine de la santé en Australie

² IMF 2018ARTICLE IV CONSULTATION—PRESS RELEASE; STAFF REPORT; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR KIRIBATI

occidentale. Le **fonds d'épargne** initial permettra très prochainement à l'Etat de le transformer en un outil de **diversification économique**.

2.3 PRINCIPES DE SANTIAGO

Les principes de Santiago (annexe 2) sont un recueil de bonnes pratiques établis par le groupe de travail des fonds souverains instauré par le FMI en 2008. Les principes ont été établis afin de promouvoir une bonne gouvernance, gestion et transparence des fonds, ainsi que des pratiques d'investissements prudentes tout en encourageant un dialogue ouvert et une meilleure compréhension de l'activité des fonds souverains.³

De nombreuses études internationales recommandent fortement la mise en place de normes de bonne gouvernance notamment sur les sujets suivants :

- « Les objectifs du fonds doivent être clairement énoncés dans une politique gouvernementale, une réglementation, une loi voire dans la Constitution
- Les règles budgétaires (retrait et dépôts) sont les règles les plus importantes régissant le comportement d'un fonds [...] et devraient être clairement formulées dans un document législatif, réglementaire ou de politique gouvernementale. (idem pour les recettes)
- Les exceptions aux règles budgétaires- par exemple, en prévision d'une crise environnementale, financière ou sociale- doivent également être clarifiées.
- Limites de risques imposés aux placements : le profil de risque doit être clairement défini et appliqué par l'imposition de règles explicites limitant l'exposition aux risques.
- Publication des placements
- Responsabilité détaillées es gestionnaires et du personnel du fonds
- Rôles et responsabilité des organismes publics dans la gestion du fonds, doivent être décrits en détail dans un document législatif, réglementaire ou de politique gouvernementale.
- Transparence et supervision »⁴

3 ETATS DES LIEUX EN NOUVELLE-CALEDONIE

3.1 FONDS NICKEL

Le Fonds Nickel en Nouvelle-Calédonie est un établissement public administratif créé en 2009 dont l'objet est de garantir l'essor et la consolidation de l'industrie minière et métallurgique en Nouvelle-Calédonie en cas de crise du secteur et d'assurer la réhabilitation progressive des zones dégradées par l'ancienne activité minière, dans l'intérêt des générations futures.

³ <https://www.ifswf.org/santiago-principles>

⁴ http://ccsi.columbia.edu/files/2014/04/NRF_BP_Overview_FR.pdf

Ses missions sont principalement de :

- soutenir les communes et les entreprises du secteur minier et métallurgique en favorisant le maintien ou la reconversion des emplois ;
- financer des programmes de réhabilitation de zones dégradées ;
- subventionner les communes pour la réparation de dommages causés par l'exploitation minière ;
- subventionner dans la limite des financements disponibles, les fonds ou fondations d'intérêt général pour le financement d'actions ou de placements constitués au profit des générations futures.

Le Fonds Nickel fut doté à sa création d'une subvention de 1700 Millions F CFP issue d'une ligne budgétaire territoriale spécifique appelée « Fonds de concours pour le soutien conjoncturel du secteur minier » créé en 1998, alimenté par 15% de l'IS35 puis mis en sommeil en 2005.

Le Fonds Nickel perçoit chaque année la totalité des recettes de la redevance superficielle, acquittée par les titulaires des concessions minières, pour environ 230 millions F CFP. Il peut percevoir toutes dotations publiques, subventions, dons et legs.

Il est administré par un conseil d'administration constitué d'une vingtaine de membres représentant le gouvernement, le Haut-Commissaire, le congrès, les trois provinces, les associations de maires, les syndicats professionnels du secteur, les maires et présidents des aires coutumières concernés par les dossiers examinés, la présidence du CA est assurée par un représentant du gouvernement. La direction du fonds est quant à elle assurée par la DIMENC (direction des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie).

En 11 ans d'activité, le Fonds Nickel a dépensé 2,7 milliards dont 1,9 milliard (72 %) au titre de la réhabilitation (mines et cours d'eau) et autres travaux à finalité environnementale en période de crise, 288,7 millions (11 %) pour son fonctionnement et enfin 482 millions (17 %) au titre de la prise en charge des cotisations sociales patronales.

Ce fonds tant par ses objectifs que par sa gouvernance ne s'apparente pas véritablement à un fonds souverain. Il ne constitue pas à ce jour une épargne pour les générations futures n'étant notamment pas investi en actifs rémunérateurs à l'extérieur du territoire, ni un fonds de stabilisation budgétaire en cas de cycle bas du Nickel. Il est tout de même prévu qu'il pourrait abonder un fonds pour les générations futures, ce qui pourrait donc constituer la dotation initiale d'un fonds souverain à créer en Nouvelle-Calédonie.

3.2 FISCALITE ISSUE DE L'EXPLOITATION DU NICKEL

La contribution du secteur du nickel en matière d'impôts et taxes est toute relative. L'impôt sur les sociétés a rapporté 83 milliards de francs en 20 ans mais seulement 17,6 milliards de francs sur les 10 dernières années. L'impôt sur les dividendes a lui généré 5,3 milliards de francs entre 2009 et 2019.

Plus globalement, si l'on s'intéresse à l'ensemble de la fiscalité acquittée par les métallurgistes et les mineurs (hors droits de douanes), celle-ci a généré 20,6 milliards de francs de recette sur les 6 dernières années (2014-2019). Aussi, même si l'intégralité de ce rendement fiscal était réorientée vers un fonds, cela ne suffirait très certainement pas à conduire une politique d'épargne pour les générations futures et de développement économique.

Il est donc raisonnable de penser que l'alimentation du fonds pourrait passer par la création d'un nouveau modèle de taxation avec par exemple des taxes sur les exportations minières et sur l'extraction ou la mise en location des titres miniers et ceci en ne venant pas remettre en cause les pactes de stabilité fiscale dont bénéficient encore deux métallurgistes.

3.3 SEM PROVINCIALES

Le financement du développement économique par les provinces tire son origine des accords de Matignon de 1988 qui attribuent aux provinces la compétence du développement économique.

Les sociétés d'économie mixte (SEM) provinciales interviennent sous forme de prises de participations au capital ou d'apports en comptes courants d'entreprises locales. Ces investissements sont réalisés dans une optique de diversification sur des secteurs visés, dans le cadre de régimes fiscaux spécifiques. Les pondérations sectorielles des portefeuilles des trois sociétés provinciales sont quasiment similaires, avec des participations majoritaires dans les secteurs du tourisme (hôtellerie notamment), de l'agroalimentaire (aquaculture et pêche) et la mine.

Sur ce dernier secteur, les acteurs provinciaux sont co-actionnaires de la Société de participation minière du Sud Calédonien (SPMSC-partenaire de l'usine du Sud) créée en 2005 et de la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI-actionnaire Eramet et SLN). En complément Nord Avenir (via la Sofinor) depuis 1990 et la Sodil depuis 1991, sont devenus conjointement actionnaires de la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP-partenaire de l'usine du Nord) consécutivement aux Accords de Matignon.

Les Accords de Nouméa de 1999 ont acté l'entrée d'intérêts publics calédoniens au sein des sociétés ERAMET et SLN par la création de la STCPI. La seule activité de la STCPI est la gestion de portefeuille, plus particulièrement des titres reçus dans le cadre des Accords, c'est-à-dire 30 % du capital de la SLN et 8 % du capital de la société ERAMET.

Ces sociétés, actionnaires d'opérateurs métallurgiques, ont pour ambition depuis leurs conceptions initiales de réinvestir les dividendes générés par l'exploitation. A ce jour seule la STCPI a su montrer sa capacité à produire des dividendes. Avec des variations importantes, pouvant aller de 0 à 2.5 Mds XPF⁵ selon les années, l'imprévisibilité des dividendes perçus ne saurait à ce jour garantir la pérennité d'un fonds de revenus adossé à la seule ressource nickel. Les deux principales raisons de ce constat sont la

⁵ Rapport d'observations définitives Société de financement et de développement de la province sud (Promo-sud), Tableau n°23 : Dividendes perçus par PromoSud de 2012 à 2016 (en MF CFP) <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-07/ROD2-PromoSud-Avril-2018.pdf>

dépendance forte à la volatilité des cours du LME et les difficultés des deux nouvelles usines à atteindre leur capacité nominale de production.

Au-delà de la démonstration de leur incapacité à baser une diversification uniquement fondée sur la perception de dividendes d'opérateurs métallurgique, les SEM ont tout de même permis de créer de nouvelles filières créatrice d'emplois et de valeurs sur les trois provinces. De nouvelles solutions restent à évaluer afin de renforcer la valorisation des revenus publics issus de l'exploitation minière vers d'autres secteurs d'avenir.

3.4 QUESTIONNAIRE AUX PARTIES PRENANTES DU CYCLE DE TRAVAIL NICKEL.NC

Le groupe de travail a souhaité consulter des parties prenantes du cycle de travail Nickel.nc identifiées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au sujet du fonds pour les générations futures, afin de connaître puis répertorier l'expression des besoins en la matière.

Ainsi en novembre 2020, 50 questionnaires ont été adressés à différentes cibles parmi les parties prenantes :

Institutions et représentants des groupes politiques au congrès de la Nouvelle-Calédonie, Mairies, Industriels de la Mine et de la Métallurgie, sous-traitants, associations environnementales, clusters, Syndicats de salariés et patronaux.

Le questionnaire (annexe 1) précise en avant-propos la définition retenue par le groupe, d'un fonds souverain dont font partie les fonds pour les générations futures, afin que la comparaison du fonds à créer en Nouvelle-Calédonie se fasse à l'aune des fonds existants respectant des règles de gouvernance et de transparence internationalement reconnues.

4 RESULTATS DU SONDAGE ET ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX

4.1 RESULTATS DU SONDAGE RELATIF A LA CREATION D'UN FONDS EN NOUVELLE-CALEDONIE

Le questionnaire comportait 6 sections (annexe 1)

La section relative à l'objectif du fonds était une question ouverte, toutes les autres étaient sous forme de QCM, plusieurs réponses étant possibles.

40% des sondés ont répondu au questionnaire dont la synthèse est la suivante :

- **100% en faveur de la création d'un fonds en Nouvelle-Calédonie**
- Trois objectifs majeurs : **diversification économique, développement durable, épargne pour les générations futures,**
- Trois types de fonds se dégagent : **un fonds d'investissement local, un fonds d'épargne à long terme et un fonds de stabilisation.**
- La vente de titre miniers, les excédents des établissements publics ou encore une dotation de l'Etat pourraient constituer le capital initial du Fonds
- Les ressources du fonds seraient majoritairement issues des recettes du secteur du Nickel notamment par la mise en place d'une **nouvelle taxe minière, des dividendes de l'actionariat public dans les sociétés métallurgiques** ou encore de

la fiscalité minière actuelle. La fiscalité d'autres secteurs d'activité ou encore une taxe carbone sont également des options retenues.

- Une quasi-unanimité sur la nécessité de **séparer le rôle de détenteur et décisionnaire stratégique du rôle de gestionnaire** (cf principes de Santiago), ainsi que sur des règles budgétaires strictes (retrait-placements) et de **transparence du fonds**, à inscrire dans une loi de pays.

Ces réponses démontrent une très forte volonté de créer un fonds en Nouvelle-Calédonie dont les ressources seraient donc principalement issues de la fiscalité minière et des dividendes de l'actionnariat public dans les sociétés métallurgiques. Les deux objectifs du fonds qui se dégagent en priorité sont d'une part une épargne intergénérationnelle et d'autre part une participation aux investissements pour la diversification économique. L'obligation de mettre en place une gouvernance notamment en termes de séparation de pouvoirs entre gestion et contrôle du fonds ainsi qu'en termes de règles strictes de retraits et placements est quasi unanime (annexe 3).

4.2 ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX ET RECOMMANDATIONS

Il peut être retenu à l'issue de ce sondage mené par le groupe de travail que la vision partagée pour ce fonds, est de pérenniser les revenus issus de l'exploitation du nickel et de garantir une équité pour les générations futures en convertissant le nickel par définition capital naturel épuisable, en actifs financiers durables. Les réponses à la consultation lancée sur le site Nickel.NC sur la question du fonds sont identiques aux résultats du questionnaire du groupe de travail.

Par ailleurs Il ressort également du sondage qu'un fonds devrait tout à la fois être utilisé à des fins de diversification économique et donc d'investissements locaux à court terme, et avoir un objectif de plus long terme en matière d'épargne pour les générations futures, plus « conformes » en termes d'échéance aux fonds souverains à l'international. Ce double objectif s'il devait être confirmé nécessiterait de déterminer les possibilités pour un seul et même fonds de satisfaire une ambition légitime à court terme et une volonté d'équité envers les générations futures, notamment sur les modalités de contributions au fonds, de capital initial, de stratégie de placements ou encore de gouvernance

Enfin, il existe de très fortes attentes vis-à-vis de l'économie du nickel dans son ensemble. Il peut être retenu que le fait de constituer un fonds alimenté par une fiscalité minière et de dividendes de l'actionnariat public illustre que la grande majorité des personnes qui se sont exprimées, considèreraient les revenus de l'exploitation de la mine et de la métallurgie comme une rente « excédentaire » et suffisamment durable pour abonder le fonds souverain en parallèle du budget du pays.

Toutefois, il ressort de l'analyse des rendements de la fiscalité minière et métallurgique, qu'à niveau de prélèvement constant, celle-ci ne pourrait que difficilement constituer à elle seule une ressource suffisante pour alimenter un fonds.

A pression fiscale égale, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devrait réaffecter les recettes fiscales aujourd'hui versées aux budgets de répartition et de reversement.

Le challenge repose donc sur l'identification des ressources régulières, qu'elles soient existantes ou provenant de nouvelles taxes (eg, taxes sur l'exportation et extraction des produits de la mine, taxe CO2, etc.) qu'il conviendrait d'affecter à un tel fonds.

A cette réflexion stratégique sur les objectifs et les ressources du fonds s'ajoutent des problématiques non étudiées dans le détail dans le cadre des présents travaux, qu'il sera indispensable de traiter, à savoir la forme juridique et le cadre légal pour l'activité de ce fonds et la gouvernance associée qui selon les pratiques internationales se doit d'être particulièrement soignée.

4.3 ANNEXES

4.3.1 Annexe 1 : Questionnaire aux parties prenantes

Questionnaire sur le sujet d'UN FONDS POUR LES GENERATIONS FUTURES

Contexte : Cycle de travail Nickel.nc

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie tenant compte du caractère non renouvelable de la ressource Nickel, souhaite dans le cadre du cycle de travail qu'il dédie à l'activité Nickel, que la problématique d'un fonds pour les générations futures soit éclairée d'informations précises et factuelles quant à la création de ce fonds, son alimentation, ses objectifs (utilisation) et sa gouvernance.

Définition : Fonds souverains

En 2020 il est comptabilisé plus de 140 Fonds souverains au niveau mondial, dont le nombre est en croissance depuis plus de 10 ans, gérant près de 9000 milliards USD d'actifs (source : *Sovereign Investors 2020, PwC*).

Il n'existe pas de définition unanimement reconnue sur le plan international des Fonds souverains, le FMI considère cependant qu'un Fonds souverain est un fonds d'investissement détenu et géré par un Etat (gouvernement, administration publique..) partiellement placé en actifs étrangers à des fins d'objectifs à long terme (source : *Assessing Risks to global financing stability, FMI 2007*).

Plusieurs catégories de fonds (dont les fonds pour les générations futures) peuvent être déterminées par leurs objectifs ainsi que par leurs sources de financement.

Objectifs : répertoirer les options de fonds pour la Nouvelle-Calédonie

La mise en place d'un fonds dit souverain en Nouvelle-Calédonie a déjà fait l'objet d'études et de rapports spécifiques sans qu'il ne leur soit donné de suite opérationnelle, les sources financement et les objectifs de ce fonds n'ayant pas pour l'heure fait l'objet d'un consensus.

A cette fin le groupe de travail dédié au fonds pour les générations futures lance une consultation par voie de questionnaire (à compléter ci-dessous), afin de recueillir et répertoirer l'expression des besoins des parties prenantes du cycle de travail Nickel.nc

Questionnaire : un fonds pour les générations futures.

Nom-Prénom :
Organisation :

1. La Nouvelle-Calédonie doit-elle se doter d'un fonds ?

Oui :
Non :
Si non pour quelle(s) raison(s).

2. A quoi doit servir le fonds ?

3. Selon vous quel type de fonds serait adapté ?

- Fonds d'épargne à long terme
- Fonds de stabilisation (soutien du budget de la NC contre les variations conjoncturelles des prix des minerais)
- Fonds de retraite
- Fonds d'investissement
- Autres (précisez)

4. Quelle pourrait être l'origine du capital initial du fonds :

- Excédents d'Etablissements publics de NC
- Dotation de l'Etat
- Vente de titres miniers
- Autres (précisez)

5. Comment serait alimenté le fonds ?

- Fiscalité actuelle des entreprises minière et métallurgique
- Création d'une taxe minière spécifique au fonds
- Fiscalité issue d'autres secteurs
- Taxe sur les entreprises fortement émettrices de CO2
- Dividendes de l'actionariat public dans les sociétés métallurgiques
- Autres (précisez)

6. L'utilisation du fonds devrait-elle être déterminée selon :

- Un montant du capital à atteindre
- Une échéance :
 - Court terme (10 ans ou moins)
 - Long terme (plus de 10 ans)

7. Comment devrait-être organisée la gouvernance du fonds ?

- Décision et gestion par le détenteur du fonds (gouvernement de la Nouvelle-Calédonie)
- Séparation du pouvoir de décision et de gestion (dont possibilité de mandat de gestion externalisée)

<input type="checkbox"/> Règles budgétaires strictes et inscrites dans une loi de pays <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> Transparence du fonds (publication des investissements et rendements) <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> non
--

4.3.2 Annexe 2 : Principes de Santiago

PPGA 1. Principe Le cadre légal des Fonds souverains doit être sain et promouvoir leur bon fonctionnement et la réalisation de(s) l'objectif(s) qui leur a (ont) été assigné(s).

PPGA 1.1 Principe subsidiaire Le cadre légal des Fonds souverains doit garantir la solidité de ces Fonds et de leurs transactions.

PPGA 1.2 Principe subsidiaire Les caractéristiques essentielles du fondement légal et de la structure des Fonds souverains, et des relations entre ces Fonds et les autres entités publiques doivent être rendues publiques.

PPGA 2. Principe La finalité de la politique du Fonds souverains doit être clairement définie et rendue publique. PPGA 3. Principe [Lorsque les activités du Fonds souverains ont une forte incidence macroéconomique interne, ces activités doivent être étroitement coordonnées avec les autorités budgétaires et monétaires locales, afin de veiller à la sa concordance avec la politique macroéconomique générale.]

PPGA 4. Principe [L'approche générale des opérations de financement, de retrait et de dépenses du Fonds souverains doit être soumise à des politiques, règles, procédures et dispositifs clairement établis et relevant du domaine public.]

PPGA 4.1 Principe subsidiaire La source de financement du Fonds souverains doit être rendue publique.

PPGA 4.2 Principe subsidiaire L'approche générale des retraits et des dépenses du Fonds souverains pour le compte de l'État doit être rendue publique.

PPGA 5. Principe Les données statistiques pertinentes du Fonds souverains doivent être communiquées en temps voulu à son propriétaire ou à toute autre entité désignée à cet effet, pour insertion en bonne et due forme dans les séries de données macroéconomiques.

PPGA 6. Principe Le cadre de gouvernance du Fonds souverains doit être sain et prévoir une distinction précise et effective des rôles et attributions qui favorise la responsabilisation et l'indépendance opérationnelle de la direction du Fonds souverains qui la rendent apte à poursuivre ses objectifs.

PPGA 7. Principe Le propriétaire doit fixer les objectifs du Fonds souverain, nommer les membres de son/ses organe(s) directeur(s) selon des procédures clairement définies et exercer la supervision des opérations du Fonds souverains.

PPGA 8. Principe L'(es) organe(s) directeur(s) doi(ven)t agir dans l'intérêt bien compris du Fonds souverain, avoir mandat explicite ainsi que les attributions et compétences nécessaires pour s'acquitter de ses/leurs fonctions.

PPGA 9. Principe La gestion opérationnelle des Fonds souverains doit consister à appliquer leur stratégie de manière indépendante et avec des attributions clairement définies.

PPGA 10. Principe Le cadre de responsabilisation des opérations du Fonds souverain doit être clairement établi dans les domaines relatifs à la législation, à la charte, à d'autres documents constitutifs ou à un accord de mise en gérance.

PPGA 11. Principe Un rapport annuel et les états financiers y afférents, relatifs aux opérations et à la performance du Fonds souverain doivent être établis en temps voulu et de façon régulière, conformément aux normes comptables internationales ou nationales reconnues.

PPGA 12. Principe Les opérations et les états financiers du Fonds souverain doivent faire régulièrement l'objet d'un audit annuel, conformément aux normes internationales ou nationales d'audit reconnues.

PPGA 13. Principe Des normes professionnelles et déontologiques claires doivent être établies et communiquées aux membres de(s) l'organe(s) directeur(s), de la direction et du personnel du Fonds souverain.

PPGA 14. Principe Les transactions avec des tiers aux fins de la gestion opérationnelle du Fonds souverain doivent reposer sur des considérations économiques et financières, et obéir à des règles et procédures précises.

PPGA 15. Principe Les opérations et activités du Fonds souverain dans un pays d'accueil doivent s'effectuer conformément à la réglementation en vigueur et aux obligations de communication de l'information financière de ce pays.

PPGA 16. Principe Le cadre de gouvernance et les objectifs, ainsi que le degré d'autonomie opérationnelle de la direction du Fonds souverain par rapport au propriétaire doivent être rendus publics.

PPGA 17. Principe L'information financière pertinente afférentes au Fonds souverain doit être rendue publique pour attester de son orientation économique et financière, afin de contribuer à la stabilité des marchés financiers internationaux et d'affermir la confiance dans les pays d'accueil.

PPGA 18. Principe La politique d'investissement du Fonds souverain doit être explicite et conforme aux objectifs, au niveau de tolérance du risque et à la stratégie d'investissement arrêtés par le propriétaire ou l'/les organe(s) directeur(s) et reposer sur des principes sains de gestion de portefeuille.

PPGA 18.1 Principe subsidiaire La politique d'investissement doit encadrer le degré d'exposition du Fonds souverain au risque et son éventuel recours aux effets de levier.

PPGA 18.2 Principe subsidiaire Sa politique d'investissement doit tenir compte du degré de recours à des gestionnaires de portefeuille internes et/ou externes, de la portée de ses activités et de ses compétences, ainsi que de la procédure de sélection et de suivi de la performance de ces gestionnaires.

PPGA 18.3 Principe subsidiaire La description de la politique d'investissement du Fonds souverain doit être rendue publique.

19. Principe Les décisions d'investissement du Fonds souverain doivent viser à maximiser les rendements financiers corrigés des risques, conformément à sa politique d'investissement et sur la base de considérations économiques et financières.

PPGA 19.1 Principe subsidiaire Lorsque les décisions d'investissement sont asservies à d'autres considérations économiques et financières, celles-ci doivent être clairement énoncées dans la politique d'investissement et rendues publiques.

PPGA 19.2 Principe subsidiaire La gestion des actifs d'un Fonds souverain doit être conforme aux principes généraux d'une gestion d'actifs saine.

PPGA 20. Principe Le Fonds souverain ne doit pas rechercher ou mettre à profit des informations privilégiées ou une position dominante déloyale des entités publiques pour concurrencer les entités privées.

PPGA 21. Principe Les Fonds souverains considèrent les droits de propriété de leur propriétaire comme un élément fondamental de la valeur de leurs prises de participation. Tout Fonds souverain qui décide d'exercer son droit de propriété doit le faire de manière compatible avec sa politique d'investissement et de façon à protéger la valeur financière de ses placements. Le Fonds souverain doit rendre publique son approche générale de la sélection de titres d'entités cotés en bourse, notamment les facteurs clés qui guident l'exercice de son droit de propriété.

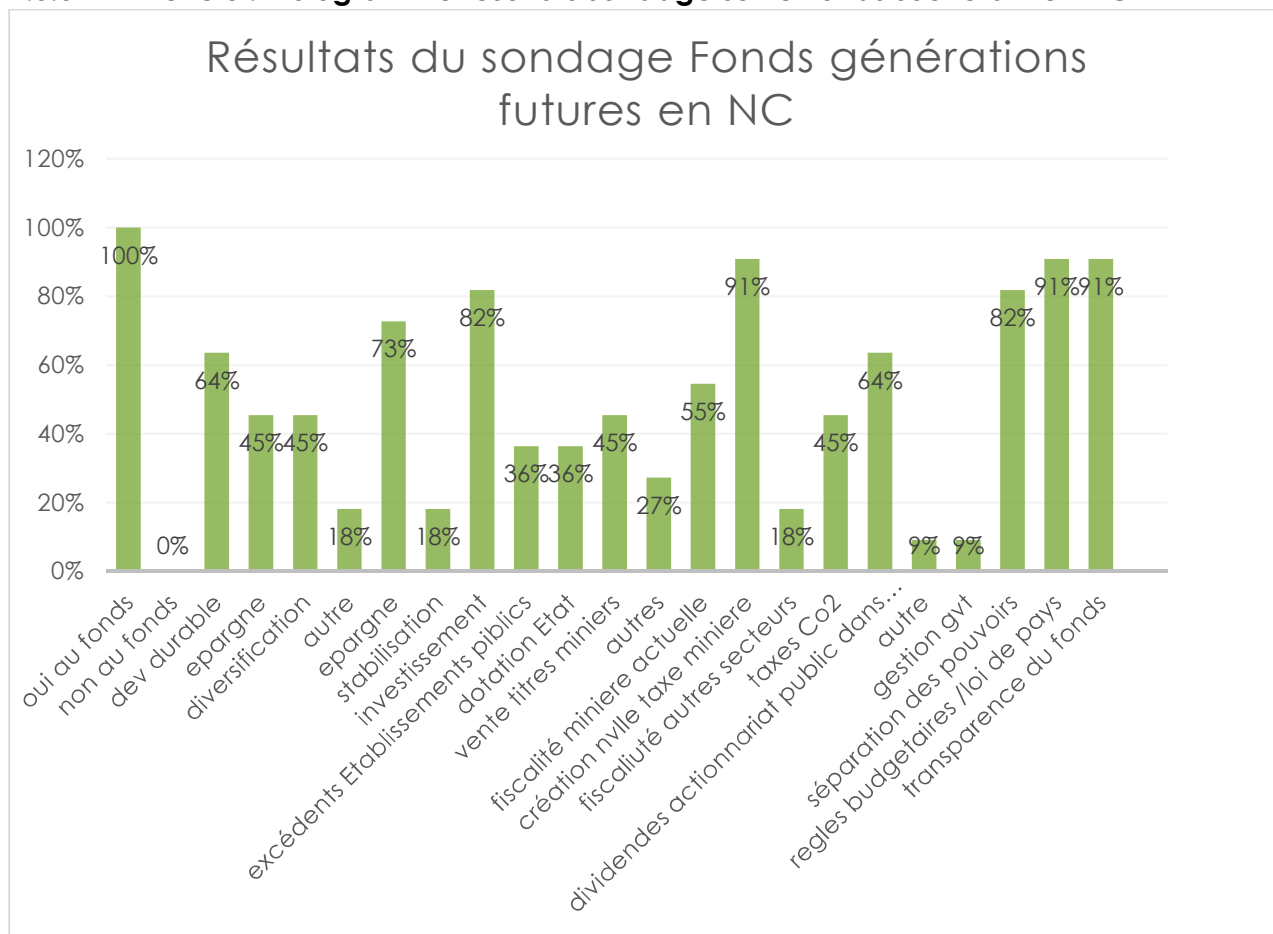
PPGA 22. Principe Le Fonds souverain doit être doté d'un cadre permettant d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques inhérents à ses opérations.

PPGA 22.1 Principe subsidiaire Le cadre de gestion du risque doit comporter des systèmes fiables d'information et de communication de données financières d'actualité, qui permettent un suivi et une gestion appropriés des risques pertinents dans des limites et selon des paramètres acceptables, des mécanismes de contrôle et d'incitation, des codes de conduite, la planification de la continuité de l'activité et une fonction d'audit indépendante.

PPGA 22.2 Principe subsidiaire L'approche générale qui sous-tend la gestion du risque par le Fonds souverain doit être dans le domaine public. PPGA 23. Principe La performance des actifs et des investissements (en termes absolus et relatifs par rapport à des repères, le cas échéant) du Fonds souverain doit être mesurée et communiquée au propriétaire suivant des principes ou normes clairement définis

PPGA 24. Principe Une procédure régulière de revue de la mise en œuvre des PPGA doit être effectuée par le Fonds souverain ou en son nom.

4.3.3 Annexe 3 : Histogramme résultats sondage sur le Fonds souverain en NC



4.3.4 Annexe 4 : Bibliographie

Les principales ressources documentaires utilisées dans le cadre de ces travaux sont les suivantes :

- Ministère de l'Economie et des Finances : Rapport Démarolle sur les Fonds souverains- 2008
- FMI : Principes de Santiago 2008
- FMI : IWG- Sovereign Wealth Funds- 2008
- FMI ; Staff report and statement by the executive director for Kiribati- 2019
- FMI : Commodity based sovereign wealth funds- 2018
- Columbia Center on sustainable Investment and national resources governance Institute : La gestion des fonds de ressources naturelles-2014
- Government of Western Australia : Future Health research and innovation Fund- 2020
- Norges Bank Investment management : Government Pension Fund global, annual report 2019
- Ministère des finances Chili : Annual report sovereign wealth funds 2019

- International Mining for Development Center, Australia practice : Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie minière-2012
- IEOM : Etude sur la création d'un fonds souverain en Nouvelle-Calédonie-2012
- Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie n°27
- Les notes du Conseil d'analyse économique : l'économie néo-calédonienne au-delà du nickel, n°39-2017
- NZ institute for Pacific Research : The Role of Sovereign Funds in Pacific Island Nations-2016
- Pwc : sovereign investors 2020, a growing force-2020
- Revue française d'administration publique : les fonds souverains : placement de surplus et source future de recettes publiques, JF Boudet-2012