

REPUBLIQUE FRANCAISE

Nouvelle-Calédonie

Conseil Economique et Social

Nouméa, le 10 octobre 2008

Avis N° 10/2008

concernant les projets de texte suivants :

- *le projet de délibération relatif au développement équilibré de la production électrique en Nouvelle-Calédonie,*
- *le projet de délibération relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique.*



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

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

Vu la délibération n° O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant règlement intérieur du conseil économique et social,

Vu la lettre en date du 10 septembre 2008, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie de deux projets de délibération :

- le premier, relatif au développement équilibré de la production électrique en Nouvelle-Calédonie,

- le second, concernant la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique.

Vu l'avis du Bureau en date **du 8 octobre 2008**,

a adopté lors de la séance plénière en date du **10 octobre 2008**, les dispositions dont la teneur suit

Introduction

L'épuisement des ressources pétrolières et le changement climatique sont maintenant des réalités incontournables du XXI^e siècle.

Afin de se préparer aux conséquences de la raréfaction de « l'or noir » et, dans un objectif de développement durable, des alternatives et des choix doivent obligatoirement être faits dès aujourd'hui, tel que le recours aux énergies renouvelables.

C'est dans ce contexte que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, compétent en matière de production, de transport¹ et de tarification de l'électricité², a adopté deux projets de texte :

- le premier, constitue un projet de délibération cadre, relatif au développement équilibré de la production et de la transmission de l'énergie électrique en Nouvelle-Calédonie,
- le second projet de texte, en application du précédent est relatif à la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de production électrique et fixe les objectifs en matière de répartition des capacités de production par source d'énergie primaire.

Afin de rendre un avis circonstancié sur la question, il semble opportun de rappeler le contexte dans lequel s'inscrit les projets de délibération dans un premier temps et ensuite d'en dégager les principales observations et propositions.

¹ Art. 22-26 et 51 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999.

² Art. 22, 127-7° et 127-9° de la même loi.

I. La présentation de la saisine

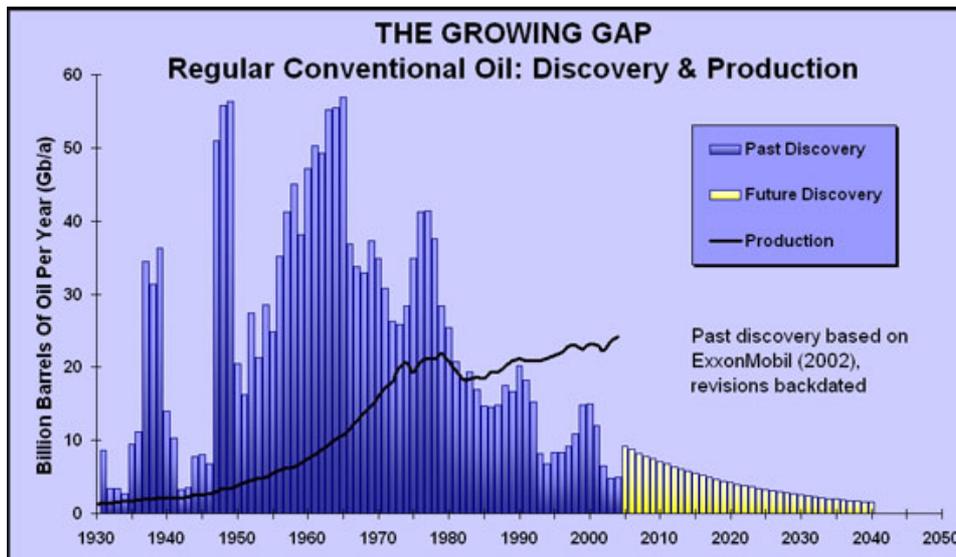
A. Les intérêts d'une réforme de la législation en matière d'énergie électrique

1. Des impératifs économiques

Le pétrole arrive à son crépuscule. La forte demande de la ressource et la diminution de ses gisements entraînent une forte augmentation de son prix. Ce dernier atteint les 120 dollars le baril en 2008.

L'instabilité du cours du pétrole (tendance à la hausse depuis les années 70) crée de graves crises dans les pays importateurs.

A plus long terme, l'usage des hydrocarbures sera réservé aux domaines pour lesquels, il n'y a pas de substitution possible (pétrochimie, carburant pour l'aviation...).



Evolution de la production de pétrole (Source : www.oilcrisis.com)

La production électrique de la Nouvelle-Calédonie est très majoritairement produite à partir de fioul lourd (76%). L'augmentation du prix du pétrole entraîne par conséquent une augmentation des coûts de production d'électricité et devrait se répercuter sur les tarifs.

Afin de réduire les effets de l'augmentation du prix du pétrole sur les tarifs de l'électricité, de s'inscrire dans une démarche de développement durable et de réduire la vulnérabilité énergétique de la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement propose de développer la filière d'énergie renouvelable.

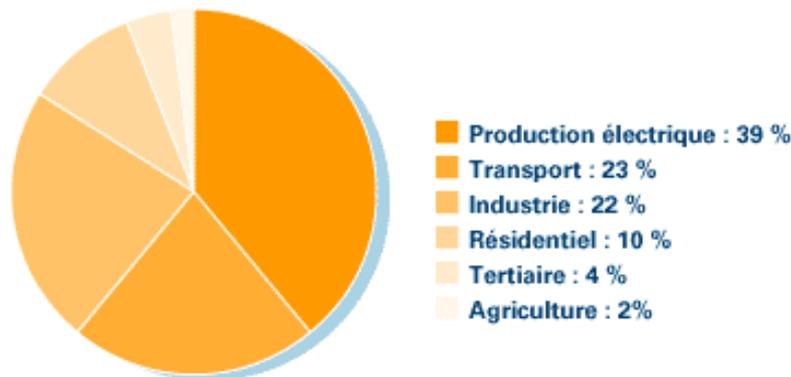
2. Des impératifs environnementaux

Le constat aujourd'hui est sans ambiguïté : la planète souffre de plusieurs infections : l'effet de serre, dérèglement climatique, pollution...

Ces différentes pathologies ont forcé l'adoption de règles internationales visant à réduire les émissions de CO₂ (dioxyde de carbone, considéré comme le principal responsable du réchauffement de la planète), le SO₂ (dioxyde soufre, l'ingrédient de base des pluies acides, qui aggravent aussi les maladies pulmonaires et favorise l'asthme), les NoX (les oxydes d'azote forment les nuages brunâtres au-dessus des villes polluées. Effets : pluies acides, maladies respiratoires et effet de serre).

C'est ainsi que le protocole de Kyoto a pour principal objet de réduire les gaz à effet de serre et en particulier du CO₂ dégagé par la combustion des hydrocarbures fossiles (pétrole, gaz et charbon).

■ Répartition par secteur des émissions de CO₂ dans le monde



Source : ENERDATA

B. Le contenu de la réforme

1. Les changements opérés

Les objectifs poursuivis par les projets de délibération sont les suivants :

- la garantie de la sécurité d'approvisionnement,
- la garantie de la sûreté de l'alimentation des réseaux publics,
- la garantie d'un prix compétitif de l'énergie,
- la préservation de l'environnement et le renforcement de la lutte contre l'effet de serre,
- la diminution de la dépendance énergétique.

Ces différents objectifs se traduisent par une clarification des règles relatives à l'installation de nouvelles unités de production.

Ils imposent également une simplification des démarches administratives pour ce qui concerne l'implantation des lignes électriques et l'obligation pour

le concessionnaire du réseau de transport d'énergie d'établir un compte analytique séparé, au titre du transport de l'électricité.

Enfin, s'agissant du système tarifaire, les projets de délibération proposent de maintenir l'identité de tarif par type d'usage. En outre, la réforme prévoit que le tarif de l'électricité soit le reflet des choix du mix énergétique retenu par la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de la programmation pluriannuelle d'investissements (PPI) de production électrique.

a. Concernant la production de l'énergie :

Les nouvelles installations de production prévues pour assurer ces objectifs, sont exploitées par toute personne titulaire d'une autorisation délivrée par le gouvernement ou le congrès et en cohérence avec les objectifs définis à travers le programme pluriannuel d'investissements de production électrique.

Un contrat d'achat et un contrat de raccordement sont conclus entre le concessionnaire du réseau et le producteur d'énergie électrique.

Ces contrats peuvent être audités par le service de la Nouvelle-Calédonie compétent en matière d'énergie. Ces audits sont menés pour garantir la sécurité d'approvisionnement et assurer un prix compétitif de l'énergie.

b. S'agissant de la transmission d'énergie

➤ L'implantation des lignes

Dans un souci de simplification administrative, un régime de déclaration remplace le régime d'autorisation, tout en renforçant les dispositions de contrôle. Ce dernier est assuré pour l'ensemble des réseaux électriques du territoire par le service de la Nouvelle-Calédonie compétent en matière d'énergie.

➤ La gestion du réseau

Le concessionnaire du réseau de transport de l'électricité est responsable de l'équilibre entre l'offre et la demande.

Il a également pour obligation d'établir un compte analytique séparé au titre du transport d'électricité. Cette séparation comptable apportera de la lisibilité à la Nouvelle-Calédonie d'une part, pour exercer sa mission de contrôle envers son concessionnaire et d'autre part, pour l'optimisation du système tarifaire de l'électricité.

➤ Le système tarifaire

Le principe tarifaire actuel, résultant de la délibération modifiée n°25 du 19 juillet 1996, n'est plus appliqué depuis 2001 car les tarifs qui en découlent ne sont plus fiables. Par conséquent, les tarifs sont restés au même niveau, alors que les charges de combustibles ont fortement augmenté. C'est ainsi qu'en 2006 une réévaluation à la hausse des tarifs a été opérée : 5,29% pour les clients directs du réseau de transport et les clients des concessions de distribution et une augmentation de 8,23% pour les clients concessionnaires de distribution.

La « stabilisation des tarifs » a entraîné de fâcheuses conséquences à divers niveaux :

- le budget de la Nouvelle-Calédonie : la collectivité absorbe les hausses du marché international au lieu de les répercuter sur le prix public,
- l'absence d'incitation à une maîtrise de l'énergie: le prix réel du produit constitue un facteur incitant le consommateur final à maîtriser sa consommation,
- l'équilibre financier du concessionnaire de transport : la structure actuelle ne permet pas au concessionnaire de transport (ENERCAL) de répercuter au niveau de ses prix les variations à la hausse de ses coûts de production.

La réforme prévoit la création d'un indice d'actualisation aux tarifs. Il permettra d'ajuster le niveau tarifaire à la hausse comme à la baisse en fonction des coûts constatés de production et d'acheminement de l'électricité.

Cette démarche oblige la Nouvelle-Calédonie à contrôler de plus près les acteurs du système électrique de manière à garantir un prix compétitif de l'énergie. C'est pourquoi chaque contrat d'achat fait l'objet d'un agrément du gouvernement et peut être audité périodiquement.

Toutefois, la Nouvelle-Calédonie garde la possibilité de ne pas répercuter une hausse des tarifs sur le client final.

2. La mise en place d'une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) de production électrique

Dans le cadre du développement équilibré de la production et de la transmission de l'énergie électrique le gouvernement propose une PPI de production électrique qui fixe les objectifs en matière de développement des capacités de production par filière énergétique.

Cette PPI est basée sur le bilan prévisionnel, établi au moins tous les cinq ans, par le concessionnaire du réseau de transport.

Le bilan prévisionnel a déterminé le besoin en puissance en 2015, soit 275 MW en plus (minimum).

Le mix énergétique retenu est le suivant (en mégawatt):

Energies	Objectif 2015
Hydroélectrique	+ 15
Photovoltaïque	+18
Eolien	+42
Charbon	+210
Autre fossile	+0
Autres	+0

En fonction des avancées technologiques et des acteurs présents sur le territoire, d'autres filières renouvelables pourront se développer au-delà de 2015, comme la biomasse, l'énergie houlomotrice ou l'énergie thermique des mers.

La Nouvelle-Calédonie avec le développement de ses énergies renouvelables s'inscrit dans une politique mondiale de développement durable et participe à l'indépendance énergétique.

Les énergies renouvelables représenteraient 21 % de l'électricité destinée à la consommation publique contre 14% aujourd'hui.

II. Les observations du conseil économique et social

Plus de 80 % de l'énergie calédonienne dépend des importations de matière fossile qui sont et seront durablement coûteuses d'un point de vue économique et environnemental.

Les énergies d'origine hydroélectrique, éolienne ou photovoltaïque représentent des enjeux considérables parce qu'elles utilisent des matières premières renouvelables (l'eau, le vent, le soleil)

Le conseil économique et social tient tout d'abord à saluer la volonté du gouvernement de promouvoir les énergies renouvelables.

En outre, la clarification et l'harmonisation des dispositions réglementaires dans le domaine de l'électricité participent à l'objectif d'une gestion transparente et actualisée. De plus, la mise en place d'une PPI démontre la volonté du gouvernement d'assurer d'une part, la pérennité de l'alimentation en énergie et d'autre part, le développement des énergies renouvelables.

Néanmoins, les différentes auditions réalisées dans le cadre de cette étude ont permis de conforter la position de la commission concernant les projets de texte.

1. Les projets de délibération manquent d'ambition en matière de maîtrise d'énergie

➤ **Le conseil économique et social constate** que les projets de délibération n'évoquent pas ou peu les mesures nécessaires à la maîtrise de l'énergie. Souvent rappeler au cours des différentes auditions, le principe selon lequel « *le meilleur KWH, est celui qui n'est pas consommé* » ne semble pas occuper une place importante dans lesdites délibérations.

➤ S'agissant du domaine de la recherche, **le conseil économique et social note** l'absence de volonté affichée visant à l'encourager. La Nouvelle-Calédonie, de par sa géographie et son climat, renferme des ressources d'énergie renouvelables sous exploitées. Dans un objectif d'indépendance énergétique, **le conseil économique et social juge** indispensable que des mesures en faveur de la recherche soient accordées afin de déterminer les filières susceptibles de promouvoir l'indépendance énergétique du territoire. **Le conseil économique et social souhaite** que le gouvernement encourage les études menées dans les domaines suivants : l'hydraulique, l'houlomotricité, l'énergie thermique des mers, la courantologie...

2. Les projets de délibération portent atteinte à notre environnement

Le conseil économique et social note la volonté du gouvernement de promouvoir l'indépendance énergétique de la Nouvelle-Calédonie par le développement des énergies renouvelables.

Cependant, **le conseil économique et social constate** que cette volonté s'atténue voire s'estompe avec la mise en place des centrales à charbon, destinées au fonctionnement des usines industrielles. Afin de pallier ce risque, il est indispensable que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adopte une taxe du type « pollueur-payeur ».

De surcroît, **le conseil économique et social rappelle** que le charbon est le fossile qui émet le plus de dioxyde de carbone (CO₂). Il produit 1146 grammes de CO₂ par kilowattheure³, le pétrole 888 grammes, le gaz naturel 659 grammes.

Le conseil économique et social soutient que la protection de notre environnement représente bien plus qu'un problème technique, financier ou politique. C'est un objectif de solidarité, qui vise à transmettre aux générations futures, « à nos enfants » un patrimoine qui ne leur sera pas préjudiciable.

³ Source : DIMENC / GIEC, lignes directrices pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serres, 2006

En sus, bien que le protocole de Kyoto ne soit pas applicable sur le territoire, **le conseil économique et social estime** qu'il revient à la Nouvelle-Calédonie de ne pas se défaire d'une obligation morale, celle de gérer consciencieusement notre environnement.

Par ailleurs, bien que le prix actuel du charbon soit plus attractif que celui du pétrole, ce combustible connaît également une fin. La surexploitation des gisements menace la ressource à moyen terme, ce qui se répercutera sur le prix du combustible.

Partant d'une croissance de la demande de 5% par an, l'épuisement des réserves en charbon est prévu pour 2048 (tableau ci-après).

5%	Production	Cumul	Réserves	R/P	Fin
2005	5901		847 488	144	2149
2010	7530	34 200	813 300	108	2118
2020	12270	133 700	713 800	58	2078
2030	19980	295 700	551 800	28	2058
2040	32550	559 700	287 800	9	2049
2047	45800	838 000	9500	0	2048

Source: BP statistical Review of world Energy 2006

Le conseil économique et social recommande qu'un équilibre au sens propre du terme soit déterminé afin d'accompagner le développement de l'industrie minière de la Nouvelle-Calédonie.

III. Les propositions du conseil économique et social

a. Les propositions substantielles

1. L'exploitation de l'énergie hydroélectrique

Compte tenu des effets nocifs, pour l'environnement et pour l'homme de la combustion du charbon, **le conseil économique et social recommande** que le potentiel hydroélectrique de la Nouvelle-Calédonie soit véritablement exploité de manière à diminuer les besoins en charbon.

L'étude menée par « Alpha Oméga Consultant » dresse les intérêts tenant à l'exploitation de cette ressource, liste les sites propices à l'installation des infrastructures et établit un bilan relatif aux aspects économique et environnemental de la mise en place des barrages.

2. La création de mesures d'aides à l'investissement

Le conseil économique et social souhaite qu'une aide à l'investissement soit accordée aux entreprises mais également aux particuliers qui privilégieraient une alimentation par énergie renouvelable.

3. Le soutien du « secteur Recherche »

Le conseil économique et social demande que le gouvernement encourage de manière significative le domaine de la recherche afin de déterminer les énergies renouvelables présentant le meilleur rapport qualité/prix.

4. Une maîtrise d'énergie accentuée

Le conseil économique et social propose qu'une politique volontariste en matière de maîtrise de l'énergie soit mise en œuvre :

- la création de tarifs attractifs permettant de réguler la puissance en énergie durant la journée: tarif heures creuses, heures pleines pour les particuliers...
- la mise en place du système des "heures d'été/heures d'hiver" dans un but reconnu d'économie de l'énergie.

b. Les propositions matérielles

Concernant l'énergie électrique destinée à la consommation du public : compte tenu de l'expiration imminente du contrat de fourniture d'énergie liant ENERCAL et la SLN, **le conseil économique et social propose** que cette énergie soit destinée en priorité aux besoins domestiques.

Par ailleurs, dans un souci de clarification, **le conseil économique et social souhaite** que pour l'avenir, deux PPI soient mises en place : l'une destinée à la consommation industrielle, et l'autre qui concernerait l'usage domestique.

S'agissant de l'article 3 alinéa 2 du projet de texte relatif au développement équilibré de l'énergie électrique, **le conseil économique et social estime** qu'une limite doit être introduite (par exemple 1MW).

Concernant l'article 10 du même projet de texte, **le conseil économique et social souhaite** qu'un acteur neutre puisse juger de l'opportunité de connecter ou non au réseau, un nouveau producteur. En effet ladite disposition place ENERCAL dans une situation de « juge et partie ».

Enfin concernant l'article 30 du même projet de délibération, relatif à l'abrogation de certains articles du décret du 10 novembre 1909 et d'autres dispositions de l'arrêté du 8 janvier 1946, **le conseil économique et social constate** que certains de ces articles relèvent à la fois de la compétence de la Nouvelle-Calédonie et de celle des communes. Par conséquent, **le conseil économique et social recommande** qu'une abrogation partielle soit opérée en veillant à maintenir les références légales des concessions.

Conclusion

Le conseil économique et social salue la volonté du gouvernement de promouvoir les énergies renouvelables par l'édiction d'un cadre réglementaire instaurant un mix énergétique.

Cependant, l'implantation des centrales à charbon et l'inexploitation du potentiel de l'énergie hydroélectrique amène **le conseil économique et social à exprimer son inquiétude** face aux conséquences, à la fois environnementales et humaines.

Poursuivant sur la ligne de conduite adoptée lors de son vœu n°02/2008 relatif au « *développement des énergies renouvelables* », **le conseil économique et social incite le gouvernement à épuiser les potentialités existantes en matière d'énergie hydraulique**, afin de trouver une alternative aux énergies fossiles et ainsi limiter les émissions de CO2.

En conséquence et **sous réserve des observations et des propositions formulées, le conseil économique et social émet un avis favorable.**

LE SECRETAIRE

LE PRESIDENT

Paulo SAUME

Robert LAMARQUE