



AVIS n° 10/2022
du 17 juin 2022 concernant l'avant projet de loi du
pays relative au schéma pour la transition
énergétique de la Nouvelle-Calédonie

Présenté par la CEAI et la CMME¹ :

Les présidents :

Mme Christine POELLABAUER et M.
Mélito FINAU

Les rapporteurs :

MM. Christian ROCHE et Jacques
LOQUET

Dossier suivi par :

Mme Jade RETALI, chargée d'études,
et Mme Véronique NICOLI, secrétaire.

¹ **CEAI: commission de l'environnement, de l'aménagement, et des infrastructures**
CMME: commission des mines, de la métallurgie et des énergies.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 18 mai 2022 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays relative au schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, et la commission des mines, de la métallurgie, et des énergies, en charge du dossier, ont auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 10/2022

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie (STENC) avait été adopté par le congrès le 23 juin 2016. Il s'agissait du volet atténuation de la stratégie de la Nouvelle-Calédonie en matière de lutte contre les effets du changement climatique et définissait la stratégie à mettre en œuvre pour répondre aux défis énergétiques. Ce texte prévoyait la révision du schéma en 2022. De plus, si des succès ont été observés, notamment en termes de distribution publique d'électricité, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont augmenté en volume et l'énergie de la Nouvelle-Calédonie conserve un caractère très carboné : elle importe 96,9 % de l'énergie qu'elle consomme. Ses importations sont constituées de combustibles fossiles : charbon et produits pétroliers. Par ailleurs, environ 80% de l'électricité calédonienne est également produite à partir d'énergies fossiles importées (fioul et charbon principalement²).

C'est pourquoi une table ronde sur la transition énergétique et économique a été organisée le 10 juin 2021, réunissant les acteurs économiques et institutionnels, puis une phase de consultation publique a été menée du 16 août au 29 septembre 2021 (mise en ligne sur le site internet de la DIMENC³). Elle a donné lieu à 96 retours, traités par la DIMENC et l'ACE⁴.

² Chiffres DIMENC

³ Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de Nouvelle-Calédonie

⁴ Agence calédonienne de l'énergie

A l'issue, 3 grandes ambitions ont été choisies et priorisées au sein du nouveau STENC, afin d'atteindre d'ici 2035 la réduction minimum de 70% des GES par rapport à 2019:

- **Ambition 1 : Verdir l'industrie minière et métallurgique**

Objectif 2030 : Taux de pénétration des énergies renouvelables de minimum 50 % dans le mix énergétique Métallurgie.

- **Ambition 2 : Développer la mobilité décarbonée**

Objectif 2030 : 18 500 véhicules 100% électrique minimum en circulation et 50% des nouvelles ventes de véhicules.

- **Ambition 3 : Accélérer la transition énergétique du territoire et de l'industrie calédonienne**

Objectif 2030 : Baisse de 30% minimum de la consommation énergétique du secteur résidentiel et tertiaire comparativement à 2019.

Les enjeux suivants ont été fixés pour le nouveau STENC:

1° Favoriser l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance verte qui se définit comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitivité des entreprises ;

2° Construire une économie décarbonée et compétitive, au moyen du développement des énergies renouvelables, du soutien à l'amélioration de l'efficacité énergétique et de la mise en place d'instruments de coordination des politiques territoriales ;

3° Orienter le système électrique vers une plus forte décentralisation afin d'accélérer la transition énergétique tout en favorisant la solidarité ;

4° Assurer la sécurité d'approvisionnement et réduire la dépendance aux importations;

5° Maintenir un prix de l'énergie compétitif et permettre de maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs ;

6° Préserver la santé humaine et l'environnement en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre;

7° Garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources ;

8° Lutter contre la précarité énergétique.

Enfin, en termes de suivi, il est prévu que le gouvernement publie chaque année un rapport d'activité relatif à la mise en œuvre du schéma pour la transition énergétique, qui est rendu public.

Le STENC est révisé tous les 5 ans en s'appuyant sur un bilan des actions réalisées, au regard des mesures visés par le schéma, et la mise à jour des objectifs fixés par rapport aux évolutions technologiques et contextuelles.

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

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU CESE-NC

En propos liminaires, dans un contexte de poursuite des augmentations d'émissions de GES et alors que la Nouvelle-Calédonie a un des ratios les plus élevés en termes d'émissions de GES par habitant, les conseillers ne peuvent que se féliciter de la démarche entreprise par le gouvernement de proposer une révision du STENC, qui vise cette fois-ci en priorité la transition énergétique de l'industrie minière et métallurgique ainsi que le secteur de la mobilité (soit les 2 secteurs les plus émetteurs de GES de la Nouvelle-Calédonie). Globalement, le STENC ainsi révisé semble faire consensus parmi les personnes consultées par les commissions.

S'agissant des 96 retours évoqués dans l'exposé des motifs suite à la consultation publique, les conseillers estiment que, dans un souci de transparence et d'information du public, il apparaît légitime que sur un sujet aussi stratégique pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, la totalité des éléments disponibles soit accessible à tous.

Recommandation n°01: mettre en ligne les contributions de la consultation publique de 2021 et les rapports de synthèse correspondants de la DIMENC et de l'ACE.

A) Sur le verdissement de l'industrie minière et métallurgique

Dans son article 4, le STENC révisé prévoit un objectif de taux de pénétration de 50% des énergies renouvelables dans le mix énergétique de la métallurgie. Dans le cadre des auditions des représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des énergéticiens, il était envisagé une transformation complète du système d'approvisionnement électrique de la métallurgie, à savoir le remplacement des centrales électriques dédiées à chacun des métallurgistes par un raccordement au réseau électrique public, celui-ci devenant plus vertueux par le développement massif du recours aux énergies renouvelables (essentiellement solaire et éolien), couplé à un développement des unités de stockage pour pallier à leur caractère intermittent.

Les énergéticiens ont communiqué l'évaluation de l'investissement nécessaire à l'atteinte de l'objectif d'une réduction de 70% des émissions de GES par rapport à 2019 à l'horizon 2035, à savoir 350 milliards de F. CFP. Si le schéma envisagé présente les avantages de la mutualisation et la perspective d'une transformation plus rapide du mix énergétique de la Nouvelle-Calédonie, il n'en reste pas moins qu'il pourrait faire courir un risque financier insupportable pour les finances de la Nouvelle-Calédonie, si ces investissements et les dettes correspondantes n'étaient pas garantis par des contrats d'enlèvements d'énergies pour la durée d'amortissement des investissements, à minima avec les maisons mères des sociétés métallurgiques, voire avec une garantie supplémentaire de l'État.

En effet, le risque pour la Nouvelle-Calédonie, en cas de défaillance d'un des opérateurs métallurgistes, serait celui d'un système de production électrique

complètement surdimensionné par rapport aux besoins, sans possibilité de débouchés alternatifs, tout en continuant à devoir supporter le financement des investissements non amortis.

Recommandation n°02: les méthodes de financement des investissements liés à la transition énergétique de l'industrie métallurgique doivent nécessairement prévoir un mécanisme qui préserve la Nouvelle-Calédonie en cas de défaillance d'un des industriels et s'assurer qu'elle ne prenne pas de garanties, que doivent supporter les métallurgistes.

Enfin, étant donné l'importance du sujet, les acteurs concernés devraient être associés au sein d'un comité de suivi, officialisé dans les textes. De même, au vu de l'impact des activités métallurgiques et minières sur les territoires, la concertation des populations locales est primordiale, d'autant qu'elles peuvent avoir des besoins en termes d'accès à l'énergie qui pourraient être comblés grâce aux projets à venir.

Recommandation n°03: prévoir une commission de suivi responsable du déploiement, avec notamment les métallurgistes et les énergéticiens, et concerter les populations locales sur les projets à venir.

B) Sur le développement de la mobilité décarbonée

Les articles du chapitre 3 du STENC révisé décrivent de manière succincte certains des éléments nécessaires à la transition vers des mobilités durables notamment le déploiement des infrastructures de recharge dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Toutefois, l'audition du représentant de l'association professionnelle des concessionnaires automobiles (APCA) a mis en évidence que l'obstacle actuel principal au développement des véhicules électriques en Nouvelle-Calédonie résidait dans un TCO (total cost of ownership) prohibitif qui combine un coût d'acquisition de l'ordre de 100% plus cher qu'un véhicule thermique comparable et le remplacement de la batterie au bout de 6/7 ans, le coût de cette batterie pouvant représenter alors jusqu'à 50% de la valeur du véhicule. Dans ces conditions, il est peu probable que les finances publiques locales soient en capacité d'absorber des mesures incitatives qui compensent de tels écarts de prix. A cet égard, le représentant de l'APCA s'interrogeait sur la rédaction des objectifs de la loi du pays relative au STENC révisé. En effet, l'article 4 mentionne un objectif de 18 500 véhicules électriques minimum en circulation à l'horizon 2030, excluant de fait les véhicules hybrides rechargeables qui présentent pourtant l'avantage d'une réduction substantielle d'émission de GES, surtout en usage urbain, avec des coûts d'acquisition beaucoup plus abordables et qui semblent donc représenter une opportunité intéressante à court terme.

Il est à noter d'ailleurs que lors de la présentation durant la table ronde en date du 03 juin 2022 consacrée au STENC, la formulation a été revue avec un objectif exprimé cette fois-ci en nombre de « véhicules propres », terme qui reste à définir mais qui aurait l'avantage de pouvoir effectivement intégrer des solutions technologiques alternatives.

Recommandation n°04: à l'article 4, remplacer "véhicules électriques" par "véhicules propres" et modifier en conséquence le chapitre 3.

En outre, au regard de la durée de vie estimée des batteries électriques, se posera rapidement la question de leur recyclage. A l'heure actuelle, il semble que Trecodec n'ait pas encore anticipé la création de cette filière. Le financement de ce recyclage, qui coûtera a priori plus cher que pour les voitures actuelles, est également à réfléchir dès à présent.

Recommandation n°05: anticiper la constitution d'une filière de recyclage des batteries électriques et son financement au plus vite.

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux du STENC en matière de mobilité décarbonée, il est donc nécessaire de disposer d'un document programmatique qui adresse l'ensemble des problématiques en termes d'infrastructures, de technologies disponibles, de financement et de possibilités d'incitations fiscales pour les véhicules particuliers mais également pour les flottes de véhicules légers et utilitaires, publiques et privées ainsi qu'une démarche spécifique pour certains secteurs comme les mines, les transports publics et les services de collectes d'ordures ménagères. Ce schéma directeur de la mobilité décarbonée pourrait être annexé au STENC et s'articulerait avec la PPE, à l'instar des autres aspects du STENC.

Les conseillers estiment que l'écomobilité n'est pas suffisamment étudiée dans cette révision du STENC. Ainsi, il faudra se pencher par exemple sur la création de pistes cyclables, de plateformes de covoiturage, coupler la communication avec le problème de santé publique qu'est le surpoids, ou encore inciter les Calédoniens à acheter des véhicules adaptés à leurs besoins (les pick-up et 4x4 sont-ils réellement utiles en ville?).

Recommandation n°06: adopter un schéma directeur de la mobilité décarbonée.

Par ailleurs, en l'absence de données globales, la CCI-NC⁵ a attiré l'attention du CESE sur la cohérence des ambitions 2 et 3 du plan: "en effet, le développement de l'électromobilité (ambition 2) devrait s'accompagner d'une augmentation de la consommation d'énergie électrique liée à la recharge des véhicules à horizon 2030, celle-ci devrait par conséquent pénaliser l'ambition 3 de réduction d'au minimum 30 % de la consommation énergétique du secteur résidentiel et tertiaire comparativement à 2019."

C) Sur l'accélération de la transition énergétique du territoire

S'agissant du contrat de performance énergétique et la performance énergétique des bâtiments, mentionnés aux articles 5 et 21, la fédération calédonienne du BTP recommande d'impliquer fortement les bureaux d'études et les architectes, et de sensibiliser les maîtres d'ouvrages, afin qu'ils aient conscience du coût.

⁵ Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie

Si le texte insiste particulièrement sur la production d'énergies renouvelables, l'institution et l'ADEME font observer qu'il est avant tout nécessaire de maîtriser la consommation des ménages et d'axer le développement des politiques sur la maîtrise. Ainsi, des objectifs de réduction doivent également être mis en place dans les secteurs du bâtiment. Sur la maîtrise de l'énergie dans la construction, il n'existe pas aujourd'hui de réglementation thermique ni énergétique. Il faudrait par exemple rendre obligatoire les chauffe-eau solaires pour les nouveaux logements collectifs.

Recommandation n°07: fixer des objectifs en termes de maîtrise énergétique, notamment dans le domaine de la construction/rénovation et mettre en place des dispositifs d'accompagnement pour la réalisation de nouveaux bâtiments.

En outre, au cours des auditions, il a été fait mention de l'évolution technologique rapide dans le secteur des énergies renouvelables avec d'ores et déjà d'autres technologies existantes ou en développement, en dehors de l'éolien et du photovoltaïque, comme le bioéthanol, le biogaz, la biomasse, la micro-méthanisation voire l'hydrogène à moyen terme.

L'ACE pourrait ainsi avoir comme mission, d'assurer une veille technologique qui permettrait une évaluation régulière des alternatives technologiques et de leur pertinence pour la Nouvelle-Calédonie. Cette veille technologique pourrait faire l'objet d'une publication annuelle, à l'occasion du rapport d'activité relatif à la mise en œuvre du STENC transmis chaque année au congrès et ensuite rendu public.

Recommandation n°08: mettre en place une veille technologique spécifique sur tous les développements en matière d'énergies renouvelables.

Le CESE-NC, de même que l'ADEME⁶ et la CCI-NC, regrettent notamment que la valorisation énergétique des déchets (ordures ménagères mais aussi méthanisation issue des déchets de l'agriculture) et/ou du bois énergie ne soit pas évoquée dans ce STENC. Ces technologies font partie de la transition énergétique de nombreux pays. Elles seraient d'autant plus indiquées en Nouvelle-Calédonie qu'elles permettraient la création de filières locales de valorisation des déchets, la valorisation d'espèces envahissantes (pins des caraïbes et autres essences) et ainsi la réduction d'importation de combustibles fossiles.

Recommandation n°09: mentionner dans le STENC la valorisation des ordures et le bois énergie.

D'autre part, la CCI-NC a fait observer aux conseillers que le numérique n'est pas évoqué dans cette révision du STENC: "la prise en compte des consommations énergétiques croissantes de ce secteur, semble en effet nécessaire et représente un enjeu pour de nombreux pays dans leur transition énergétique. Il conviendrait d'anticiper cette problématique - même si elle touche de fait encore peu la Nouvelle-Calédonie - au regard de l'évolution rapide des différents usages du numérique et des

⁶ Agence de la transition écologique

projets dans ce domaine (réseau 5G, réflexion sur le développement d'un « cloud » souverain, les data center, par exemple)".

D) Sur le suivi

L'assemblée rappelle que le CESE-NC est particulièrement attentif à l'évaluation des politiques publiques. Dans ce cadre, elle salue les dispositions prises quant au suivi du STENC : rapport annuel rendu public, avec le bilan des actions et la mise à jour des objectifs, ainsi que la révision prévue tous les 5 ans.

La mise en place d'objectifs précis et la démarche concertée sont également des points fondamentaux d'une politique publique efficace, qui devront continuer. Ainsi la CCI, par exemple, "souhaite être associée aux réflexions relatives à la mise en œuvre des ambitions du STENC, notamment pour les actions en direction des entreprises afin d'accompagner au mieux ses ressortissants dans leur transition énergétique et d'être force de proposition sur les dispositifs à mettre en place (réglementation, aides et subventions, fiscalité...)." L'ADEME, elle, a fait observer qu'elle n'avait été invitée qu'une seule fois, en 6 ans, au comité permanent de l'énergie.

Enfin, ainsi que l'avait déjà souligné le CESE-NC dans son précédent avis sur le STENC⁷, les conseillers regrettent "le manque de précisions quant aux coûts prévisionnels des différentes pistes d'actions proposées ainsi que concernant les mesures de financements qui y seront attachées. Ces carences sont d'autant plus regrettables que nul n'ignore les difficultés budgétaires des collectivités calédoniennes". Le MEDEF-NC a fait observer qu'il n'était pas "envisageable d'alourdir la fiscalité des entreprises pour financer ce qui apparaît en transparence de cette loi, à savoir des moyens considérables pour la mutation de notre économie vers un univers (particulier et professionnel) décarboné."

Recommandation n°10: transmettre des informations supplémentaires sur les financements qui découleront de cette révision du STENC.

⁷ Avis n° 02/2016 du 16 juin 2016 concernant la saisine relative au projet de délibération portant approbation du schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie

III – CONCLUSION DE L’AVIS N°10/2022

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01: mettre en ligne les contributions de la consultation publique de 2021 et les rapports de synthèse correspondants de la DIMENC et de l’ACE.

Recommandation n°02: les méthodes de financement des investissements liés à la transition énergétique de l’industrie métallurgique doivent nécessairement prévoir un mécanisme qui préserve la Nouvelle-Calédonie en cas de défaillance d’un des industriels et s’assurer qu’elle ne prenne pas de garanties, que doivent supporter les métallurgistes.

Recommandation n°03: prévoir une commission de suivi responsable du déploiement, avec notamment les métallurgistes et les énergéticiens, et concerter les populations locales sur les projets à venir.

Recommandation n°04: à l’article 4, remplacer “véhicules électriques” par “véhicules propres” et modifier en conséquence le chapitre 3.

Recommandation n°05: anticiper la constitution d’une filière de recyclage des batteries électriques et son financement au plus vite.

Recommandation n°06: adopter un schéma directeur de la mobilité décarbonée.

Recommandation n°07: fixer des objectifs en termes de maîtrise énergétique, notamment dans le domaine de la construction/rénovation et mettre en place des dispositifs d’accompagnement pour la réalisation de nouveaux bâtiments.

Recommandation n°08: mettre en place une veille technologique spécifique sur tous les développements en matière d’énergies renouvelables.

Recommandation n°09: mentionner dans le STENC la valorisation des ordures et le bois énergie.

Recommandation n°10: transmettre des informations supplémentaires sur les financements qui découleront de cette révision du STENC.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur l'avant projet de loi du pays relative au schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **31 voix** « favorable », **0** voix « défavorable » et **0** « réservé ».

LE SECRÉTAIRE

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'G. POIROI'.

Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'J-L. d'ANGLEBERMES'.

Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°10/2022

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commission : 13/06/2022*
- *Adoption en bureau: 15/06/2022*

Invités auditionnés (18):

- **Monsieur Augustin CALANDREAU**, conseiller énergie auprès du cabinet de monsieur Christopher GYGÈS, membre du gouvernement en charge notamment de la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie;
- **Monsieur Antonin MILZA**, directeur de l'industrie, des mines, et de la métallurgie (DIMENC), accompagné de **monsieur Nicolas FAVRAY**, chef de section régulation de l'énergie et **madame Julie DANOIS**, ingénieure chargée d'affaires énergie;
- **Monsieur André BOUDART**, directeur de l'agence Calédonienne de l'énergie (ACE)
- **Madame Laurie HUMUNI**, collaboratrice auprès du cabinet de monsieur Mickaël FOREST, membre du gouvernement en charge notamment des relations avec le CESE;
- **Madame Nathalie BAKHACHE**, secrétaire générale de la SLN accompagnée de **messieurs Charles DUBOIS**, directeur technique et excellence opérationnelle, et **Paul LAWI**, responsable stratégie et énergie;
- **Monsieur Anthony SHERMAN**, directeur hygiène, sécurité, environnement et qualité de Koniambo Nickel SAS (KNS);
- **Monsieur Alcide PONGA**, conseiller du président de KNS accompagné de **madame Elodie BOUYE**, responsable environnement et conformité de KNS,
- **Monsieur Sylvain David**, responsable de la transition énergétique à Prony Resources;
- **Monsieur Ulrich REBER**, représentant de la SMSP, directeur de projet de la SOFINOR;
- **Monsieur Laurent JEANDOT**, président du conseil d'administration HOLDING GROUP JEANDOT, pour l'association des professionnels et concessionnaires automobiles (APCA);
- **Monsieur François LAFOREST**, président directeur général d'EEC;
- **Monsieur Jean-Gabriel FAGET**, directeur général d'Enercal;
- **Madame Caroline RANTIEN NICOLLEAU**, représentante de l'ADEME.

Observations par écrit (4)

- MEDEF-NC
- CCI-NC
- FCBTP
- Sénat coutumier

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (15):

- Province Sud
- Province des îles Loyauté
- Province Nord
- syndicat des industries de la mine (SIM)
- syndicat des exportateurs de minerai
- SYNERGIE
- EPLP
- OEIL
- CMA
- UFC Que choisir
- MOBIL IPC
- TOTAL PACIFIQUE
- U2P
- CPME
- FINC

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Christine POELLABAUER et Rozanna ROY; messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Mélito FINAU, Yves GOYETCHE, Robert LAKALAKA, Jacques LOQUET, Patrick OLLIVAUD, Hugo RAAB, Christian ROCHE, Jonas TEIN et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Rozanna ROY; messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Mélito FINAU, Yves GOYETCHE, Robert LAKALAKA, Patrick OLLIVAUD, Hugo RAAB et Christian ROCHE.

Étaient absents lors du vote : mesdames Christine POELLABAUER et Pascale DALY; messieurs Daniel ESTIEUX, Jacques LOQUET, Wilson FOREST, Aguetil GOWE, Xavier GRAVELAT, Jean-Pierre KABAR, Jonas TEIN et Marc ZEISEL.