AVIS n°01/2024
du 17 janvier 2024
concernant la proposition de délibération-cadre relative à l'engagement des réformes structurelles et à la mise en place de diverses mesures d'urgence destinées à rétablir l'équilibre financier du système électrique de Nouvelle-Calédonie

Présenté par la CDEFB[1] et la CMME[2] :
Les présidents :
Messieurs Hatem BELLAGI et Marc ZEISEL
Les rapporteurs :
Messieurs Daniel ESTIEUX et Jacques LOQUET
Dossier suivi par :
Mesdames Jade RETALI, chargée d'études, Annie WATIPANE secrétaire au bureau des études et Mariette GOYE, aide documentaliste

[1] Commission du développement économique, de la fiscalité et du budget.
[2] 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 04 janvier 2024 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'une proposition de délibération-cadre relative à l'engagement des réformes structurelles et à la mise en place de diverses mesures d'urgence destinées à rétablir l'équilibre financier du système électrique de Nouvelle-Calédonie, selon la procédure d'urgence.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, ainsi que la commission des mines, de la métallurgie et des énergies, en charge du dossier, ont auditionné les représentantes et représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, les services, 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° 01/2024

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

A. Rappel du contexte

Le 26 mai 2023, le CESE-NC avait rendu un avis réservé sur l'avant-projet de loi du pays relative à la taxe pour la transition énergétique[3]. Pour rappel, en 1982 une taxe parafiscale avait été instituée[4] en Nouvelle-Calédonie, afin de financer le programme "Énergies Renouvelables", par le prélèvement d'une partie du montant perçu à l'importation de l'essence automobile. En 2017, son produit avait été affecté à l'agence calédonienne de l'énergie (ACE) par une loi du pays[5], pour financer des projets relatifs à la maîtrise de l'énergie, au développement des énergies renouvelables, à l'écomobilité et à l'aménagement durable. La délibération de 1982 a ensuite été modifiée en 2018[6], la taxe devenant une taxe pour la transition énergétique (TTE), et élargissant son assiette au gazole, en plus de l'essence automobile. Elle avait pour but de financer, en partie, la construction de la centrale électrique au gaz naturel liquéfié de Doniambo. Toutefois, ce projet ayant depuis été abandonné, le produit de la TTE avait été réaffecté à 90% au syndicat mixte des transports urbains du grand Nouméa (SMTU), et à 10% au syndicat mixte de transport interurbain (SMTI) en 2022[7].

[3] Avis n°07/2023 du 26 mai 2023 concernant l'avant-projet de loi du pays relative à la taxe pour la transition énergétique

[4] Par la délibération n°392 du 13 janvier 1982 portant création d'une taxe parafiscale destinée à financer le programme "Energies Renouvelables".

[5] Loi du pays n° 2017-4 du 7 février 2017 portant diverses mesures contribuant au financement de l'agence calédonienne de l'énergie.

[6] Loi du pays n°2018-2 du 9 mai 2018 pour le financement de la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie

[7] Loi du pays n°2022-4 du 20 avril 2022 relative au financement de l'éco-mobilité et au développement du transport terrestre

Depuis lors, un projet de loi du pays relative à la taxe pour l'équilibre tarifaire[8] (TET), qui viendrait se substituer à la TTE, a été étudié par le congrès puis renvoyé à un examen en commission lors de la séance publique du 30 octobre 2023. Il a pour objet la création d'une nouvelle taxe basée sur une part fixe et une part variable s'additionnant aux autres taxes applicables sur l'essence et le gazole. Il s'accompagne de deux projets de délibérations d'application, l'une en fixant le taux, et l'autre créant un fonds pour l'équilibre tarifaire visant à recueillir le produit de la taxe, dans le but de le reverser prioritairement à la société Enercal au titre de la composante de stabilisation. Lors du renvoi en commission, les 30 novembre et 15 décembre 2023, il est apparu aux élus que d'autres moyens pourraient aider à rétablir l'équilibre financier du système électrique calédonien, et que la TET n'y suffirait pas. Messieurs MICHEL (Calédonie Ensemble), DJAIWE (UNI) et TUTUGORO (UC-FLNKS) ont donc signé une proposition de délibération-cadre en ce sens, balayant diverses mesures annexes (outre la TET), afin de trouver des solutions pour résorber le déficit d'ENERCAL. Celui-ci, se monte à l'heure actuelle à 13,2 milliards de F.CFP[9], du fait de l'absence de versement par la Nouvelle-Calédonie, de la composante de stabilisation jusqu'en 2022 (voir plus loin). De plus, la société rencontre de graves difficultés de trésorerie, générées notamment par les impayés des hôpitaux publics[10], et plus récemment, par ceux de PRONY RESOURCES NEW CALEDONIA[11]. Cette situation menace à très court terme la capacité d'ENERCAL à financer l'approvisionnement en charbon et en fioul, nécessaire à l'alimentation du réseau public d'électricité, faisant peser ainsi un risque de rupture à brève échéance.

Le présent texte a vocation à proposer un certain nombre de dispositions qui devraient être adoptées et mises en œuvre courant 2024, pour faire face à l'urgence, dans l'attente d'autres mesures préconisées ensuite par la commission de régulation de l'énergie (CRE). En effet, celle-ci a été mandatée par le gouvernement pour travailler sur une remise à plat de l'ensemble du système électrique (notamment la grille tarifaire, le raccordement des producteurs d'énergie renouvelable, et l'organisation du secteur de la distribution d'électricité).

B. Objet de la proposition de délibération

L'article 1 prévoit que le rendement de la taxe d'un côté et les recettes nouvelles et les économies de l'autre, réalisées grâce aux propositions de la délibération cadre ont pour but, conjointement, de couvrir le remboursement des déficits courant et antérieurs d'ENERCAL, sans préjudice des mesures ultérieurement préconisées par la CRE.

L'article 2 souhaite élargir l'assiette de la TET aux carburants consommés par les opérateurs bénéficiant à l'heure actuelle d'exonérations.

[8] Rapport n° 72/GNC, déposé sur le bureau du congrès le 24 août 2023
[9] Au 30 juin 2023
[10] 1,2 milliards de F.CFP à ce jour
[11] 430 millions de F.CFP par mois depuis octobre 2023

L'article 3 vise à ce que le gouvernement réduise les charges supportées par le système électrique, en révisant les modalités de calcul de la rémunération des distributeurs d'électricité de la manière suivante:

- en abaissant le taux plafond, utilisé dans la détermination de la part des redevances communales prise en charge par le système électrique;
- en réduisant de 5% le forfait de rémunération, perçu par les gestionnaires de réseaux de distribution, au titre de leurs charges d'exploitation.

L'article 4 demande au gouvernement de mettre fin immédiatement aux tarifs de rachat par le réseau de l'électricité produite par les installations photovoltaïques en toiture, ainsi que d'étudier la possibilité d'une révision rétroactive des modalités de rachat d'électricité des installations photovoltaïques existantes.

L'article 5 sollicite du gouvernement, l'application de tarifs plafonds pour le raccordement des installations photovoltaïques au sol, au réseau d'électricité. Ces tarifs devront être cohérents avec les prix-cibles de l'électricité en 2035, indiqués dans le rapport IGF/CGE[12], de 5,4 F.CFP par kWh.
En outre, un partage du risque financier relatif à l'écrêtement de l'énergie produite entre producteurs d'énergie photovoltaïque et gestionnaire du réseau public, signataires des contrats de raccordement, est requis.

L'article 6 enjoint le gouvernement à une "*revalorisation modérée*" des tarifs de vente d'électricité aux entreprises et aux ménages[13], et à un réexamen des secteurs économiques éligibles à un tarif préférentiel.

L'article 7 prévoit, lors du vote du budget primitif 2024, une réaffectation de la part de la taxe sur l'électricité affectée à l'ACE, vers le fonds pour l'équilibre du système électrique, pour une durée de trois ans.

L'article 8 propose l'exonération du paiement de l'impôt sur les sociétés pour ENERCAL, ainsi qu'une étude par le gouvernement des possibilités de révision des modalités de calcul du montant de la dette, et du règlement des avances en compte courant que la Nouvelle-Calédonie a accordées à cet opérateur.

Enfin, **l'article 9** envisage la mise en place d'un mécanisme fiscal pesant sur les véhicules à usage non professionnel émettant le plus de gaz à effet de serre, à destination du fonds pour l'équilibre du système électrique.

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

[12] Avenir de la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie, IGF/CGE, juillet 2023
[13] excepté pour les ménages dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 3,3 kVA

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaire, les conseillers sont sensibles à la démarche des élus signataires consistant à vouloir sauver l'opérateur public d'électricité (A). Toutefois, du fait de l'urgence même, le texte proposé reste à un niveau d'intention, sans mesures précises (B), qui rendent leur appréciation difficile.
D'autant plus que le CESE doit rendre un avis en moins de 15 jours, alors même que les acteurs concernés par ces mesures sont nombreux et auraient mérité une large consultation[14], dans des délais plus raisonnables.

A) Une situation critique

Afin de bien comprendre l'urgence de la situation, qui a justifié le dépôt de cette proposition, il convient de rappeler comment la société en est arrivée là, malgré une gestion comptable tout à fait équilibrée[15]. Pour ce faire, les commissions citent leur précédent avis[16], qui expliquait en détail les raisons du déficit d'ENERCAL :

"Le système électrique calédonien comporte trois métiers distincts : la production, le transport et la distribution. ENERCAL est la seule société calédonienne qui intervient sur les trois domaines de l'électricité. Elle est gestionnaire du réseau de transport et du système électrique et, à ce titre, assure deux rôles clés. D'une part, le transport haute tension de l'électricité depuis les unités de production vers les clients de la concession de transport que sont les usines métallurgiques et les deux distributeurs d'électricité, EEC et Enercal. D'autre part, l'équilibre entre l'offre (la production) et la demande (la consommation) en électricité de la distribution publique.

Le système électrique est extrêmement régulé ce qui implique que les tarifs de vente entre les producteurs et le transporteur mais également, entre le transporteur et les distributeurs, et entre les distributeurs et les consommateurs, sont fixés par le gouvernement. Dans ce système, lorsqu'il y a un déséquilibre, il est subi par le transporteur car les revenus des producteurs sont garantis par leurs contrats et les revenus des deux distributeurs sont garantis par le prix de vente final et le prix d'achat au transporteur.

Depuis une dizaine d'années, les coûts de production, de transport et de distribution excèdent les recettes des ventes. En 2022, ENERCAL accusait un déficit d'environ 3 milliards F.CFP sur l'année, pour atteindre un déficit total d'environ 9 milliards F.CFP. Le déficit a longtemps été masqué par l'augmentation des tarifs de vente d'électricité du barrage de Yaté à la SLN.

[14] Le CESE-NC a dû leur demander des observations par écrit plutôt que de les inviter en audition, avec un délai imposé de seulement 4 jours ouvrables.
[15] RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022-2023 | Enercal
[16] Avis n°07/2023 du 26 mai 2023 concernant l'avant-projet de loi du pays relative à la taxe pour la transition énergétique, pp. 4-6

En juillet 2013, suite à un arbitrage perdu par la SLN, le prix au barrage de Yaté est passé de 2 francs au kWh à 13 francs environ. Il y a eu un effet important de surcroît de recettes pour le système électrique qui a permis de masquer un déséquilibre profond qui date de plusieurs années.

Le solaire, quant à lui, accentue le déficit du système électrique encore aujourd'hui. Non pas en raison du prix de sa production brute (5 francs CFP le kWh environ) mais du caractère intermittent de cette énergie qui oblige à trouver une solution pour différer sa consommation dans le temps. Il y a un pic de production qui correspond à un creux de consommation dans la distribution publique en raison du grand succès de l'installation de panneaux photovoltaïques chez les particuliers. La consommation de la distribution publique est de 100 mégawatts. A la mi-journée, elle chute à 40 mégawatts. Il y a donc un creux considérable, et c'est à ce moment-là que les centrales photovoltaïques produisent toutes leurs capacités. Il faut donc savoir quoi faire de cette puissance produite. Actuellement les moyens de stockage ne sont pas très importants. Soit l'énergie est perdue, soit elle est cédée à un acheteur. Cet acheteur aujourd'hui, c'est la SLN qui la rachète à un prix relativement bas puisque le vendeur n'a pas de solutions alternatives.

Ainsi, dans la situation actuelle, ces facteurs sont défavorables au financement du système électrique. Le jour où les moyens de stockage auront une grande capacité et à des prix raisonnables, l'équation s'inversera. Pendant cette phase de transition, la Nouvelle-Calédonie doit faire le lien pour éviter que le système électrique ne s'effondre.

Pour compenser ce déséquilibre causé par la régulation des tarifs de l'électricité, il existe une composante de stabilisation qui est une mesure financière prise par le gouvernement. Les tarifs réglementés font que l'opérateur se trouve dans une situation de ciseaux tarifaires où son prix de production est supérieur au prix auquel il est autorisé à vendre. C'est pourquoi cette composante de stabilisation existe. Elle est due à ENERCAL et consiste à verser à la société, la différence entre les coûts de production et les recettes. Cependant, en raison des difficultés budgétaires de la Nouvelle-Calédonie cette composante n'avait jamais été versée jusqu'en 2022.

Dans ce contexte, ENERCAL, en sa qualité de gestionnaire du réseau de transport et du système électrique, enregistre la composante de stabilisation comme un recette à percevoir sans pour autant pouvoir l'encaisser. En conséquence, sa trésorerie est dégradée.

Depuis avril 2022, les différentes évolutions tarifaires ont logiquement permis d'augmenter les recettes d'ENERCAL et de réduire son déficit. Les prévisions, qui avaient été faites à l'époque par la DIMENC, devaient permettre au système électrique de retrouver l'équilibre à l'horizon de la fin de l'année 2023.

Les conséquences de la guerre en Ukraine sur les prix des combustibles ont entraîné une hausse des coûts de production qui ont lourdement impactés le modèle tarifaire.

Ainsi, sur l'exercice 2022-2023 le déficit sera de 5 milliards F.CFP. Au 30 juin 2023 le système électrique calédonien aura cumulé 14 milliards F.CFP de dettes.

Malgré les augmentations tarifaires de 2022 et malgré les versements de la composante de stabilisation de 2,5 milliards F.CFP au total sur les deux dernières années, le déficit reste dramatiquement élevé."

A cela s'ajoute, comme vu plus haut, les impayés de certains acteurs, qui ont accéléré l'urgence d'une situation déjà critique, et particulièrement les difficultés de trésorerie. Ainsi, ENERCAL se trouve actuellement dans l'impossibilité d'investir dans la maintenance du réseau et les moyens de production. Plus urgent encore, la société ne peut aujourd'hui honorer le paiement des arrivages de fioul et de charbon prévus fin février 2024, nécessaires à l'alimentation du réseau de distribution.

B) Examen du texte article par article

A l'article 1er, les conseillers constatent que la loi du pays mettant en place la TET doit être votée "*après avoir été amendée conformément aux dispositions de la présente délibération-cadre*". Cela implique que le présent texte soit voté avant la loi du pays et ses délibération d'application, alors même qu'il y fait référence aux articles 1, 2, 7 et 9, dans une logique inverse. D'un point de vue formel, ils questionnent donc l'articulation entre les deux textes, qui n'apparaît pas clairement à ce stade.
Recommandation n°01: à l'article 1, détailler l'articulation entre tous les textes concernés (loi du pays, délibérations d'application et délibération-cadre), pour mieux évaluer la faisabilité et la pertinence de l'ensemble du dispositif.

Le CESE-NC se félicite que le changement de dénomination de la taxe, auparavant "taxe pour la transition énergétique", rejoigne la recommandation n°07 de son avis 07-2023[17].

A l'article 2, les conseillers rappellent que sont actuellement exonérés de TAPP, de TPP et de TTE, les secteurs suivants:

- Métallurgie, mines et sous-traitants sur mine ;
- Avitaillement des moyens de transports de liaison commerciale internationale, des navires de guerre, des véhicules de défense ou d'intérêt général, des navires de recherche océanographique, des navires de pêche professionnel, des navires et aéronefs destinés à l'approvisionnement des îles ;
- Armée, hôtels, boulangerie, agriculteurs.

La présente proposition vient remettre en question cette exonération, suivant en cela le souhait du CESE de "*réévaluer les dispositifs d'exonérations afin d'apprécier leur pertinence, dans le but d'élargir l'assiette ce qui permettrait de réduire le montant de la taxe.*[18]"

[17] Ibid.
[18] Ibid., recommandation n°05

Bien que les conseillers rejoignent la volonté affichée ici "*d'équité fiscale*", ils regrettent qu'aucune évaluation financière n'accompagne cette proposition. En l'absence de données consolidées sur l'impact précis sur chacun des secteurs concernés, il est à nouveau difficile d'apprécier la faisabilité et la pertinence de cette mesure. Là encore, la consultation préalable des représentants des secteurs exonérés aurait été utile.

Recommandation n°02: à l'article 2, dans le cadre de la mise en place de la TET, préciser les les montants et les opérateurs concernés par la réduction ou la suppression d'exonération, et procéder à une évaluation de cette mesure en amont.

A l'article 3, la baisse de la prise en charge des redevances communales par le système électrique, a provoqué une forte mobilisation des communes. En effet, celles-ci ont signé des contrats de concession avec les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité. Ces contrats fixent les montants des redevances à acquitter par le concessionnaire dans le cadre de ses activités. Ils ont été décidés en prenant en compte les limites de prise en charge par le système tarifaire. Il s'agirait donc d'une perte de recettes de fonctionnement pour elles, servant entre autres à assurer le support au service public de l'électricité. Elles déplorent en outre l'absence de concertation et de compensation financière. Telle quelle, en l'absence de taux plafond et de fiche d'impact, le CESE-NC estime qu'il est difficile de se positionner sur cette mesure.

Recommandation n°03: à l'article 3, indiquer la valeur cible envisagée pour le taux plafond utilisé pour déterminer la part des redevances communales prise en charge par le système électrique.

Recommandation n°04: dans un souci de transparence sur les coûts du système électrique, inciter les distributeurs à publier chaque année les montants des redevances et des investissements réalisés au profit des communes.

Pour ce qui est de la réduction de 5% du forfait de rémunération perçu par les distributeurs, ENERCAL a estimé une perte de revenu de l'ordre de 300 millions de F.CFP, ce qui semble à première vue contraire à l'esprit même du texte. Pour autant, son directeur considère que, si la dette de la Nouvelle-Calédonie était apurée, cela serait absorbable par la société et bénéfique pour l'ensemble du système électrique[19].

Au contraire, les conseillers relèvent que la société EEC considère ne pas avoir à subir cette décision, dès lors qu'au cours des 12 années écoulées depuis l'instauration du modèle tarifaire, celle-ci estime avoir fait des efforts de productivité et ne plus avoir de marge de manœuvre[20].

Pour rappel, ce type de mesure s'inscrit habituellement dans le cadre de la révision tarifaire périodique, qui donne lieu à une véritable analyse détaillée au cours de l'année précédent sa mise en application, à savoir pour la prochaine, le 1er janvier 2026[21].

[19] Audition de M. Jean-Gabriel FAGET du 09/01/2024

[20] Observation par écrit de EEC du 12/01/2024

[21] Arrêté n° 2021-1907/GNC du 27 octobre 2021 fixant les niveaux de revenus des gestionnaires de réseaux électriques applicables sur la 5e période tarifaire

Enfin, les conseillers s'inquiètent d'une dégradation de la qualité du service rendu par les gestionnaires de réseau, dès lors que les charges d'exploitation visent notamment à sa maintenance.

Recommandation n° 05: intégrer cette révision du forfait de rémunération dans le cadre d'une analyse globale, qui comprend l'ensemble des variables du modèle tarifaire, à l'instar de ce qui est pratiqué dans l'année précédent la mise en œuvre de la révision tarifaire périodique.

Par ailleurs, il est apparu à l'occasion des contributions et des débats en commission, des questions sur la gestion d'ENERCAL. Le CESE-NC rappelle qu'il revient à la DIMENC, à l'occasion de la réévaluation de la prochaine période tarifaire, et à la CRE à l'occasion de son rapport, de s'assurer que les coûts de tous les opérateurs intervenant dans le système tarifaire soient réduits au maximum.

Recommandation n°06: s'assurer que l'ensemble des coûts opérationnels de tous les acteurs du système électrique soient optimisés pour garantir son coût minimal.

A l'article 4, la fin des tarifs de rachat par le réseau de l'électricité produite par les installations photovoltaïques en toiture risque de ralentir, voire d'interrompre, la volonté d'utiliser ce type d'énergie, allant à l'encontre de la transition énergétique nécessaire de la Nouvelle-Calédonie. Il serait plus pertinent, dans un premier temps, de les baisser, et d'évaluer l'impact de cette décision sur le secteur. Ainsi, le cluster SYNERGIE (solaire thermique) représente 50 entreprises de la transition énergétique et 1500 emplois directs[22]. Il paraît donc radical de "*mettre sans délai un terme*" à ces rachats, d'un point de vue environnemental autant qu'économique.

Recommandation n°07: à l'article 4, pour les futurs contrats, plutôt que de mettre un terme aux tarifs de rachat, commencer d'abord par les diminuer significativement et accompagner les acteurs du secteur en cas d'arrêt du rachat.

Par ailleurs, cet article demande également "*d'étudier la possibilité d'une révision rétroactive des modalités de rachat d'électricité des installations photovoltaïques en toiture autorisés depuis 2019*". Les conseillers s'interrogent sur la faisabilité légale de cette disposition, dès lors que la rétroactivité est, en principe, illégale: "*la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif*" (article 2 du code civil). Malgré ce principe, le conseil d'Etat a validé une telle pratique dans l'hexagone. En effet, l'article 225 de la loi de finances pour 2021 prévoyait la réduction du tarif d'achat de l'électricité produite par les installations photovoltaïque[23], au-delà d'une certaine puissance, pour les contrats conclus en application des arrêtés tarifaires de 2006 et 2010, afin de mettre fin à une rémunération jugée excessive. Considérant que cet article "*a nécessairement entendu que le niveau de rémunération raisonnable soit apprécié sur la durée totale des contrats concernés*", le conseil d'Etat a validé la portée rétroactive de la réduction tarifaire dans sa décision n°458991 du 27 janvier 2023.

[22] Observations par écrit du cluster SYNERGIE du 11/01/2024
[23] d'une puissance crête de plus de 250 kilowatts

Le CESE-NC appelle l'attention sur le fait que la révision rétroactive, si elle était possible en Nouvelle-Calédonie, ne doit pas pénaliser les investissements déjà faits, dont l'amortissement a été calculé en fonction du tarif fixé au moment du contrat. Elles remarquent que les textes hexagonaux ont d'ailleurs prévu à cet effet une clause de sauvegarde, dont l'instruction est assurée par la CRE[24]. A la fin de l'instruction, la CRE a la possibilité de proposer, selon la situation de chaque producteur, un nouveau tarif, une nouvelle date d'entrée en vigueur, voire un allongement de la durée du contrat, lorsqu'il s'avère que sa viabilité économique est en jeu.

Recommandation n°08: ne pas remettre en cause les contrats existants.

A l'article 5, concernant les installations photovoltaïques au sol, "*l'application stricte et immédiate de tarifs plafonds pour le raccordement […] soit 5,4 F/kWh*" semble poser souci.

En premier lieu, des questions se posent sur la formulation: ces plafonds s'appliqueront-t-ils uniquement aux projets nouveaux ou là aussi, faut-il entendre une portée rétroactive ? Les "*tarifs plafonds*" impliquent qu'il y en ait plusieurs, pourquoi ? Selon quels critères ? L'application "*stricte et immédiate*" signifie-t-elle que les tarifs plafonds seront fixés directement à 5,4 F/kWh, ou que la Nouvelle-Calédonie descendra graduellement les tarifs plafonds, de manière à ce qu'ils soient "*cohérents avec les prix-cibles de l'électricité*" à horizon 2035 ?

En second lieu, le cluster SYNERGIE, qui rassemble l'ensemble des développeurs du territoire, estime que cette mesure ne permettrait plus aucune construction de ferme photovoltaïque[25]. D'autant que les difficultés d'ENERCAL à honorer les factures des prochains arrivages de fioul et de charbon, ainsi que la crise liée à la guerre en Ukraine, montrent bien la nécessité de tendre vers l'indépendance énergétique.

Recommandation n°09: évaluer l'impact de la mise en place du plafond des tarifs de rachat sur les acteurs du secteur, ainsi que sur les différents projets en cours.

Quant au partage du risque financier lié à l'écrêtement de l'énergie produite avec les producteurs photovoltaïques, le CESE-NC y voit principalement un transfert du risque, que les opérateurs vont probablement chercher à refacturer au système électrique.

A l'article 6, le CESE-NC remarque que sa recommandation précédente a été partiellement prise en compte: "*dans le cas de l'instauration d'une nouvelle taxe, les commissaires insistent sur la nécessité de faire participer la partie la plus large possible des ménages et des entreprises au financement du système électrique*[26]", notamment au travers du réexamen des secteurs économiques éligibles à un tarif préférentiel.

[24] Décret n° 2021-1385 du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

[25] Observations par écrit du cluster SYNERGIE du 11/01/2024

[26] *Ibid*., recommandation n°06

A l'heure actuelle, un peu plus de 200 organismes bénéficient de ce dispositif[27]. Les entreprises des secteurs hôtelier et aquacole, jouissent d'un abattement tarifaire de 33,8 % sur le prix de l'électricité, et celles de l'industrie de transformation, de 5,5%. Le coût global de ces abattements est estimé à 250 millions de F.CFP par an. Pour rappel, une délibération a été adoptée en 2023[28], conditionnant l'octroi de ces tarifs préférentiels à la réalisation d'études énergétiques, afin d'inciter les entreprises à une plus grande sobriété énergétique. Elle avait reçu un avis favorable de l'institution[29].

En revanche, sur la "*revalorisation modérée des tarifs de vente d'électricité aux entreprises et aux ménages*", , le CESE avait déjà exprimé son sentiment que les récentes réformes fiscales et tarifaires (CCS, prix de l'électricité de + 11% représentant 2 milliards de F.CFP par an, alcool, tabac…) concernaient toujours les mêmes. D'autant que cet effort se conjuguerait à celui déjà consenti avec la mise en place de la TET. Aussi, l'application de cette mesure pourrait s'avérer particulièrement difficile en cette période économiquement délicate, en fonction du tarif décidé. Encore une fois, en l'absence de chiffres et de projection, il est compliqué de se prononcer à ce stade, ce qui est d'autant plus dommage que le CESE ne sera pas consulté sur les tarifs.

Recommandation n°10: dans le contexte économique actuel, limiter les montants de revalorisation des tarifs.

Pour information, le CESE-NC avait rendu un voeu en 2014[30], conjointement avec le CESC de Polynésie française et le CCSE de Wallis-et-Futuna, pour solliciter de la part de l'Etat "*l'application du dispositif de la CSPE* [contribution au service public de l'électricité]*, dans une solidarité nationale à l'égard de ces territoires*". Elle permet une compensation publique des charges supplémentaires, en rétribuant les prestataires pour les surcoûts inhérents aux spécificités de l'outre-mer, afin d'appliquer le même tarif public sur les îles et dans l'hexagone. Par la suite, Wallis-et-Futuna avait été bénéficiaire de cette compensation, alors que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, étant compétentes en la matière, ne l'ont pas été. Encore une fois, au titre de la solidarité nationale, une aide de l'Etat pourrait être envisagée sur ce point.

A l'article 7, la réaffectation de la part de taxe sur l'électricité de l'ACE vers le nouveau fonds, pour une durée de 3 ans, risque de poser de graves problèmes de fonctionnement à l'agence. En effet, cela représenterait pour elle une perte de 230 millions de F.CFP. L'argument avancé consiste à considérer que des fonds, effectivement importants[31], seront baillés par l'Union européenne à l'ACE dans le cadre du financement du schéma pour la transition énergétique.
Néanmoins, ces aides sont précisément fléchées vers 3 axes, à savoir: le verdissement de l'industrie minière et métallurgique, le développement de l'électromobilité, avec l'objectif de voir circuler 18 500 véhicules sur les routes

[27] Délibération du congrès n° 25 du 19 juillet 1996 modifiant les tarifs applicables à la vente d'énergie électrique, article 2
[28] Délibération n° 312 du 28 juin 2023 relative aux prédiagnostics et audits énergétiques
[29] Avis n°06/2023 du 03 mai 2023 concernant le projet de délibération relative aux prédiagnostics et audits énergétiques
[30] Rapport et voeu n°03/2014 du 28 août 2014, autosaisine intitulée "Les enjeux de la contribution au service public de l'électricité"
[31] 3,7 milliards de F.CFP, Avec l'Union Européenne : la transition énergétique en marche. | ACE NC

calédoniennes à l'horizon 2030, et l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, d'entreprises ou de particuliers. Il semble quasiment impossible de flécher ces fonds vers le fonctionnement de l'agence, incluant la rémunération du personnel, qui aura d'autant plus besoin de son fonds de roulement que de grands chantiers sont attendus. De plus, le directeur adjoint de l'ACE a indiqué que la convention, qui ne prévoit pas d'inclure les charges de fonctionnement, n'a pas encore été signée[32].

Par ailleurs, l'agence accompagne également les communes en matière de transition énergétique pour des équipements fortement consommateurs (par exemple, éclairage public), aussi celles-ci pourraient également se voir pénalisées.

Enfin, l'établissement a rappelé l'importance de disposer de fonds propres car, dans le cadre du cofinancement avec l'ADEME, qui consiste à financer pour moitié des projets, la part affectée à ces financements doit être avancée par l'ACE. Si celle-ci ne dispose pas des fonds en amont, les projets ne peuvent être engagés. Le rendement de la TTE assurait jusqu'ici un fonds de roulement, permettant par exemple ces avances.

Recommandation n°11: s'assurer que pendant la période de 3 ans, l'ACE dispose de solutions alternatives de financement pour exercer normalement ses missions, y compris des avances de trésorerie dans le cadre des projets cofinancés.

A l'article 8, il est proposé d'exonérer ENERCAL de l'impôt sur les sociétés (IS), les conseillers remarquent que cette demande n'émane pas de la société elle-même. Celle-ci réserve sur son bilan comptable la part prévue à l'IS, et recourt pour l'instant à des reports de paiement. Ils rappellent à nouveau que le problème vient du non-versement de la composante de stabilisation et des impayés. Ils signalent que le principe d'égalité devant l'impôt[33] doit être respecté. Pour autant, le législateur peut régler de façon différente des situations dissemblables, ou déroger à ce principe pour des raisons d'intérêt général si, dans ces cas, la différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit[34]. Un point de vigilance particulier sur ce sujet est donc requis, et il faudrait dans tous les cas passer par une loi du pays modifiant le code des impôts, ce qui paraît relativement complexe pour une disposition qui a vocation à être transitoire, puisque "*dans l'attente d'une remise à plat du modèle économique de cette société*".

Recommandation n°12: privilégier plutôt la poursuite des dispositifs de report de paiement de l'IS, qui semble pertinente pour ENERCAL et pour la DSF, plutôt que d'instaurer un régime fiscal dérogatoire.

Quant au règlement des avances en compte courant, la rédaction n'apparaît pas claire aux conseillers. Ils rappellent qu'ENERCAL doit 1,4 milliards de F.CFP d'avances de trésorerie[35] à la Nouvelle-Calédonie, impliquant un jeu comptable complexe, puisqu'en théorie cet argent pourrait être directement déduit de la dette de la Nouvelle-Calédonie envers ENERCAL. Toutefois, cela ne paraît pas possible en termes de comptabilité publique.

---

[32] Audition de M. Jean-Christophe RIGUAL, directeur adjoint de l'ACE, du 09/01/2024

[33] qui trouve sa source dans l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

[34] Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt

[35] Source: ENERCAL

A l'article 9, les conseillers estiment difficile de se prononcer en l'état, le texte ne mentionnant qu'un "*mécanisme fiscal pesant sur les véhicules à usages non professionnel émettant le plus de gaz à effet de serre*", sans périmètre ni projection financière. Toutefois, il leur semblerait logique que le produit d'un malus écologique sur les véhicules fortement émetteur soit plutôt fléché vers le financement d'un bonus écologique au bénéfice des véhicules non émetteur de gaz à effet de serre.

Recommandation n°13: dans le cas de la mise en place d'un malus écologique, flécher son produit vers la mise en place d'un bonus écologique sur les véhicules propres.

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°01/2024

Les conseillers estiment que toutes ces mesures ne doivent pas se substituer à la nécessaire restructuration complète du modèle tarifaire, suite aux futures préconisations de la CRE.

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : à l'article 1, détailler l'articulation entre tous les textes concernés (loi du pays, délibérations d'application et délibération-cadre), pour mieux évaluer la faisabilité et la pertinence de l'ensemble du dispositif.

Recommandation n°02: à l'article 2, dans le cadre de la mise en place de la TET, préciser les les montants et les opérateurs concernés par la réduction ou la suppression d'exonération, et procéder à une évaluation de cette mesure en amont.

Recommandation n°03: à l'article 3, indiquer la valeur cible envisagée pour le taux plafond utilisé pour déterminer la part des redevances communales prise en charge par le système électrique.

Recommandation n°04: dans un souci de transparence sur les coûts du système électrique, inciter les distributeurs à publier chaque année les montants des redevances et des investissements réalisés au profit des communes.

Recommandation n° 05: intégrer cette révision du forfait de rémunération dans le cadre d'une analyse globale, qui comprend l'ensemble des variables du modèle tarifaire, à l'instar de ce qui est pratiqué dans l'année précédent la mise en œuvre de la révision tarifaire périodique.

Recommandation n°06: s'assurer que l'ensemble des coûts opérationnels de tous les acteurs du système électrique soient optimisés pour garantir son coût minimal.
Recommandation n°07: à l'article 4, pour les futurs contrats, plutôt que de mettre un terme aux tarifs de rachat, commencer d'abord par les diminuer significativement et accompagner les acteurs du secteur en cas d'arrêt du rachat.

Recommandation n°08: ne pas remettre en cause les contrats existants.

Recommandation n°09: évaluer l'impact de la mise en place du plafond des tarifs de rachat sur les acteurs du secteur, ainsi que sur les différents projets en cours.

Recommandation n°10: dans le contexte économique actuel, limiter les montants de revalorisation des tarifs.

Recommandation n°11: s'assurer que pendant la période de 3 ans, l'ACE dispose de solutions alternatives de financement pour exercer normalement ses missions, y compris des avances de trésorerie dans le cadre des projets cofinancés.

Recommandation n°12: privilégier plutôt la poursuite des dispositifs de report de paiement de l'IS, qui semble pertinente pour ENERCAL et pour la DSF, plutôt que d'instaurer un régime fiscal dérogatoire.

Recommandation n°13: dans le cas de la mise en place d'un malus écologique, flécher son produit vers la mise en place d'un bonus écologique sur les véhicules propres.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis défavorable*** *à la majorité* sur la proposition de délibération-cadre relative à l'engagement des réformes structurelles et à la mise en place de diverses mesures d'urgence destinées à rétablir l'équilibre financier du système électrique de Nouvelle-Calédonie.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **36 voix** « **pour** ».

LE SECRÉTAIRE	LE PRÉSIDENT
Gaston POIROI	**Jean-Louis d'ANGLEBERMES**

Annexe : RAPPORT N°01/2024

- *Nombre de réunions en commission* : **2**
- *Adoption en commission **: 15/01/2024***
- *Adoption en bureau: **16/01/2024***

Invités auditionnés (7) :

- **Messieurs Philippe MICHEL** et **Jean-Pierre DJAÏWE**, respectivement président des groupes Calédonie Ensemble et UNI au congrès;
- **Monsieur Laurent TRAVERS**, directeur des affaires juridiques et du contentieux (DAJC) du congrès;
- **Monsieur Jean-Gabriel FAGET**, directeur d'ENERCAL;
- **Madame Aurélia LOZACH**, directrice adjointe des services fiscaux (DSF);
- **Monsieur Nicolas FAVRAY**, chef de section à la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC);
- **Monsieur Jean-Christophe RIGUAL**, directeur adjoint de l'agence calédonienne de l'énergie (ACE).

Observations par écrit (6) :

- AFMNC;
- association des professionnels et concessionnaires automobiles (APCA);
- CPME-FINC;
- EEC;
- SYNERGIE;
- UFC Que choisir.

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (7):

- ADEME
- AMNC
- MEDEF-NC
- U2P-NC
- SIDNC
- SIM
- SEM

Au titre des commissions du CESE :

<u>Ont participé aux travaux :</u> mesdames Pascal DALY et Corinne QUINTY; messieurs Hatem BELLAGI, Arnaud BONDOUX, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Mélito FINAU, Yves GOYETCHE, Jean-Pierre KABAR, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Jacques LOQUET, Gaston POIROI, Lionel WORETH et Marc ZEISEL.

<u>Étaient présents et représentés lors du vote :</u> madame Pascal DALY; messieurs Arnaud BONDOUX (procuration à M. ZEISEL), Jean-Louis D'ANGLEBERMES (procuration à M. KABAR), Daniel ESTIEUX (procuration à M. WORETH), Mélito FINAU, Yves GOYETCHE, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Lionel WORETH et Marc ZEISEL.

<u>Étaient absents lors du vote :</u> messieurs Bruno CONDOYA, André FOREST, Aguetil GOWE, Jacques LOQUET, Patrick OLLIVAUD et Noël WAHUZUE.