



**AVIS n°13/2024
du 08 août 2024**
***concernant le projet de délibération portant
modification de la délibération modifiée n°
195 du 5 mars 2012 relative au système
électrique de la Nouvelle-Calédonie***

Présenté par la CDEFB¹ et la CMME² :

Les présidents :

Messieurs Hatem BELLAGI et
Jean-Pierre KABAR

Les rapporteurs :

Monsieur Daniel ESTIEUX et Madame
pascale DALY

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 24 juillet 2024 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un projet de délibération portant modification de la délibération modifiée n° 195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la 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 gouvernement 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° 13/2024

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le présent projet modifie la délibération n°195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie, en permettant une bonne intégration de certains outils de stockage d'énergie au réseau, en révisant les modalités de fixation des tarifs publics de vente d'électricité, et en traitant le problème de la dette de la Nouvelle-Calédonie envers ENERCAL.

Sur le premier point (articles 1 et 2), le déploiement du photovoltaïque en Nouvelle-Calédonie entraîne la nécessité de stocker l'énergie produite, lorsqu'elle n'est pas directement consommée. Cela implique que le gestionnaire du réseau puisse contrôler les nouvelles unités de stockage, notamment les systèmes de transfert d'énergie par pompage (STEP). Ces derniers sont exclus de la procédure d'appel à projet tel que prévu à l'article 9-5 de la délibération n° 195 du 5 mars 2012.

Sur le second point (articles 3 à 5), le projet de délibération vise à modifier et compléter les articles 28 et 29 de la délibération sus-citée, afin :

- d'imposer une « règle d'or », selon laquelle les tarifs doivent être fixés de manière à garantir l'équilibre financier prévisionnel du système. Ils sont actualisés trimestriellement selon des formules de calcul intégrant diverses composantes, telles que l'évolution des coûts et des recettes, le rattrapage... ;
- d'organiser une période transitoire pour la mise en place progressive de cette règle, en deux temps, entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2026. Les déficits prévisionnels font alors l'objet d'une compensation automatique.

Sur le troisième point (article 6), le texte a pour objectif de consolider le bilan d'Enercal via la reconnaissance de la « dette historique » de la Nouvelle-Calédonie, pour restaurer la bancabilité de la société et son risque de contrepartie. Cette dette est négociée entre les deux acteurs avant le 30 septembre 2025, puis apurée par la Nouvelle-Calédonie entre 2026 et 2029.

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

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaire, les conseillers auraient apprécié que le gouvernement procède à une consultation plus large des acteurs concernés (par exemple EEC, UFC Que choisir, SYNERGIE...), en amont.

De plus, ils regrettent de n'avoir pas été destinataires du dernier rapport de la commission de régulation de l'énergie (CRE) sur le système électrique, mentionné dans l'exposé des motifs. Cela aurait probablement aidé à une meilleure compréhension du problème dans sa globalité. Ce type de rapport devrait systématiquement être rendu public.

A- Concernant les équipements de stockage d'énergie

Les conseillers reconnaissent que le développement des unités de stockage est impératif pour pouvoir poursuivre la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie, telle qu'actée par le STENC³. Il leur apparaît donc primordial que le gestionnaire du réseau de transport puisse contrôler ces ouvrages, tel que le prévoit l'article 1, "*qu'il en soit propriétaire ou non et maître d'ouvrage ou non*".

Pour rappel, l'article 5 de la délibération n° 332 du 16 août 2023 prévoyait justement d'adopter, "*d'ici à fin 2024, un plan sur le déploiement des systèmes de stockage*". Où en est la préparation de ce plan ?

Toutefois, ils s'interrogent sur les raisons qui ont poussé le gouvernement à exclure les STEP d'une procédure d'appel à projet, à l'article 2. En effet, celui-ci remplace le 1^{er} alinéa de l'article 9-5 de la délibération n°195 du 5 mars 2012, qui disposait : "*En cohérence avec la programmation pluriannuelle de l'énergie, le gouvernement peut après avis du gestionnaire du réseau public de transport et, le cas échéant, du gestionnaire de distribution concerné, recourir à la procédure d'appel à projets*" ; hormis pour les STEP désormais.

Cela leur paraît d'autant plus étonnant que ce sont parmi les investissements les plus lourds du système électrique, en termes de coût . Ainsi, une concurrence de projets leur semblerait relever d'une bonne pratique économique. De plus, ces ouvrages s'apparentant fortement à la production hydroélectrique, ils pourraient être portés et gérés par des producteurs indépendants (tout en étant contrôlés par le gestionnaire, tel qu'évoqué plus haut).

³ Délibération n° 332 du 16 août 2023 relative au schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie

Une externalisation des appels à projets de STEP resterait à ce titre tout à fait envisageable et apporterait nécessairement une meilleure compétitivité des investissements sur ces outils structurants pour le système électrique. Pour exemple, en Europe, les STEP font l'objet de concessions avec obligation de mise en concurrence. Rien n'explique ce choix dans l'exposé des motifs, et cette disposition n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable.

Recommandation n°01 : intégrer les STEP à la procédure d'appel à projet prévue à l'article 9-5 de la délibération n°195 du 5 mars 2012.

B- Concernant l'évolution des tarifs publics de vente d'électricité

Les conseillers rappellent en préalable que le tarif actuel est « sous-calé », c'est-à-dire établi sensiblement plus bas que le coût de l'énergie résultant de la somme des contributions de la dizaine d'acteurs du système électrique calédonien dans les métiers de la production, du transport et de la distribution. De plus, la Nouvelle-Calédonie ne paye pas à ENERCAL l'essentiel de la compensation due, soit la différence entre le coût actuel complet moyen du kilowattheure qui s'établit à 45 F.CFP mi-2024, et le prix payé par le consommateur (39 F.CFP). C'est pourquoi la situation d'endettement et de trésorerie d'ENERCAL se dégrade fortement depuis plusieurs années. Cela réduit sa capacité d'investissement dans le système, mettant ainsi ce dernier en péril.

D'après ENERCAL, le déficit courant prévisionnel pour 2024-2025 est de 6,6 milliards de F.CFP. L'un des objectifs de ce projet de délibération est de le résorber au plus vite, sur trois ans. Du 1^{er} octobre 2024 au 30 septembre 2026, une évolution progressive des prix de vente aux consommateurs est prévue. Pour les exercices 2025 et 2026, le complément non couvert par le tarif de vente, dû au gestionnaire, sera inscrit au budget de la Nouvelle-Calédonie (avec le soutien probable de l'Etat).

A compter du 1^{er} octobre 2026, un calcul trimestriel automatique des coûts de l'électricité induits par la douzaine d'opérateurs de production, de transport, de distribution, et des prélèvements et taxes, sera mis en place. De plus, un alignement automatique à la hausse ou à la baisse du prix de vente aux consommateurs sera effectué. De la sorte, le système ne serait plus déficitaire et, s'il était excédentaire, le tarif baisserait mécaniquement.

Si l'automatisme du calcul des prix est positive pour l'équilibre financier, elle peut entraîner des hausses trop importantes et brutales (par exemple, en cas de hausse du prix des combustibles). Les consommateurs, surtout en ces temps de crise, ne pourront pas les absorber. Le CESE-NC avait d'ailleurs recommandé, dans son avis précédent⁴, de "*limiter les montants de revalorisation des tarifs*" du fait du contexte économique, contexte ayant largement empiré depuis.

⁴ 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, recommandation n°10

Recommandation n°02 : afin d'éviter les envolées tarifaires, garantir un prix-plafond.

L'article 29 prévoit donc que les formules de calcul de la révision des tarifs, applicables à la vente d'électricité, intégreront :

- *“ l'évolution des coûts d'achat à la production ;*
- *l'évolution des coûts d'investissement et d'exploitation des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, conformément aux principes de rémunération décrits au chapitre 2 du présent titre ;*
- *le cas échéant, le rattrapage de sous ou sur-rémunérations antérieures ;*
- *l'évolution des recettes de la grille tarifaire ;*
- *l'évolution des recettes liées aux redevances pour entretien et location des compteurs et des pénalités pour dépassement de puissance souscrite ;*
- *le cas échéant, l'évolution de toute recette extérieure à la grille tarifaire qui pourrait être affectée au financement du système électrique.”*

Le CESE-NC estime que cette mesure permettra au client de recevoir un signal-prix cohérent, suivant les évolutions du marché (en particulier énergies primaires, mais également matériaux nécessaires aux réseaux). Il pourra ainsi mieux définir ses choix énergétiques, ses comportements de consommation et ses décisions d'investissement (par exemple, photovoltaïque). Néanmoins, pour une meilleure acceptation des variations de tarifs, la facture devrait dorénavant être plus détaillée.

Recommandation n°03 : faire apparaître sur les factures des consommateurs les composantes du tarif.

L'institution préconise en parallèle une sensibilisation de la population quant à la maîtrise de l'énergie, afin de limiter la hausse des coûts de l'électricité pour les Calédoniens.

Recommandation n°04 : coupler le nouveau mécanisme tarifaire à une campagne de sensibilisation.

L'article 29-1 précise que, du 1^{er} octobre 2024 au 30 septembre 2025, les tarifs sont actualisés, mais seulement au tiers de ce qui résulterait du calcul vu plus haut. Du 1^{er} octobre 2025 au 30 septembre 2026, ils font l'objet d'une actualisation égale à la moitié de celle qui résulterait de ce calcul. Les conseillers saluent cette progressivité sur deux ans car, suite aux événements débutés en mai 2024, un grand nombre de ménages se trouve déjà en difficulté pour honorer leur facture d'électricité à l'heure actuelle. Qu'en sera-t-il avec les augmentations à venir ?

C- Concernant l'apurement de la dette

Du fait de l'absence de revalorisation appropriée des tarifs de vente d'électricité avant le 1^{er} octobre 2024, la Nouvelle-Calédonie a accumulé une dette historique envers ENERCAL, qui l'estime à 19 milliards de F.CFP au 30 juin 2024.

L'article 29-2 reconnaît cette dette, et prévoit que le montant définitif sera à établir, en accord entre le gouvernement et la société, d'ici à fin septembre 2025. En cas d'absence d'accord, le montant fixé sera la plus petite valeur entre :

- *“la somme du déficit cumulé du système électrique constatée à la date du 30 juin 2023 par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, augmenté du déficit constaté entre le 1er juillet 2023 et le 30 septembre 2024,”*
- *et “la somme nécessaire au gestionnaire du réseau de transport d'électricité pour assurer les investissements nécessaires au maintien en condition opérationnelle, à la sécurité et à la fiabilité du réseau de transport d'électricité et à la mise en œuvre de la trajectoire de transition énergétique du territoire décidée dans le cadre du schéma de transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie.”*

Ce montant intégrera les investissements reportés depuis 2023 et sera remboursé en quatre quarts, inscrits aux budgets de 2026 à 2029. Cela devrait permettre le retour à un endettement normal de l'opérateur. Cependant, l'assemblée se demande où la Nouvelle-Calédonie va trouver les recettes pour rembourser de telles sommes, et regrette que rien ne soit indiqué dans le corpus à ce sujet. Ils s'inquiètent de ce que la population, déjà impactée par la hausse des tarifs, le soit également par un autre biais (taxes supplémentaires, impôts...). Dans les faits, cette dette sera-t-elle remboursée ?

Recommandation n°05 : s'assurer que le remboursement soit compatible avec les capacités réelles de la Nouvelle-Calédonie.

D- Concernant l'équilibre global du système électrique

Les présentes mesures, relatives au déficit courant et à la dette historique, avec l'aide d'urgence de l'Etat qui couvre les besoins courants immédiats (1,7 milliard de F.CFP versés en août 2024), permettront à ENERCAL :

- de retrouver à court terme la confiance des banques qui ne souhaitent plus lui prêter aujourd'hui ;
- de réaliser les investissements récemment reportés ;
- d'être prête à la mise en œuvre d'un plan de soutien à la métallurgie, ou de faire face à l'arrêt éventuel de la métallurgie, qui entraînerait des besoins d'investissements très importants.

Sur ce dernier point, les conseillers appellent à la plus grande vigilance : l'arrêt des activités métallurgistes, plus gros consommateurs d'électricité en Nouvelle-Calédonie et participant de l'équilibre du système à plusieurs titres, serait catastrophique pour la distribution publique.

S'il est urgent de régler le problème d'ENERCAL, une réflexion de fond sur la fourniture d'énergie en Nouvelle-Calédonie à long terme est tout aussi pressante. Ainsi, pendant ce délai de trois ans, c'est tout le système qui est à revoir dans sa globalité, notamment en suivant les recommandations de la CRE.

Recommandation n°06 : revoir tout le système électrique calédonien, dans sa globalité, notamment en organisant des états généraux pour définir une stratégie à long terme, pendant la période transitoire proposée par le texte.

De même, le CESE-NC rappelle que l'Autorité de la concurrence (ACNC) *“considère que la réforme à venir de la réglementation du secteur de l'énergie électrique en Nouvelle-Calédonie pourrait être l'occasion de réfléchir à une nouvelle forme de régulation sectorielle susceptible de s'inspirer des principes rappelés ci-dessus pour écarter tout risque d'atteinte à la concurrence du fait de l'organisateur du secteur.”* Cela garantirait l'efficacité économique et la performance technique de tous les acteurs, ainsi que la transparence et l'indépendance des rapports et avis rendus. Cette autorité pourrait également calculer les révisions trimestrielles en toute objectivité.

Recommandation n°07 : mettre en place une autorité indépendante de régulation de l'énergie en Nouvelle-Calédonie, auprès de l'ACNC pour éviter la multiplication des coûts.

Recommandation n°08 : confier le calcul trimestriel des tarifs à cette autorité de indépendante.

Aux yeux des conseillers, il n'y a pas de raison que les particuliers payent seuls le vrai tarif de l'électricité, quand de nombreuses sociétés continuent de bénéficier de tarifs préférentiels, sans aucune transparence sur le résultat de ces aides pour l'économie calédonienne. Pour rappel, à l'heure actuelle, un peu plus de 200 organismes bénéficient d'un abattement tarifaire⁵ : de 33,8 % pour les entreprises des secteurs hôtelier et aquacole, et de 5,5% pour celles de l'industrie de transformation. Le coût global de ces abattements est estimé à 250 millions de F.CFP par an. L'article 8 de la délibération-cadre n°385 du 18 janvier 2024⁶ prévoyait d'ailleurs *“un réexamen des secteurs économiques éligibles à un tarif préférentiel.”* Où en est ce travail ? Il aurait été souhaitable d'en présenter le résultat, concomitamment à l'effort demandé aux Calédoniens dans le présent texte.

Recommandation n°09 : présenter au plus vite le résultat du réexamen des secteurs économiques éligibles à un tarif préférentiel, et le réformer en conséquence afin de répartir la charge.

⁵ Délibération du congrès n° 25 du 19 juillet 1996 modifiant les tarifs applicables à la vente d'énergie électrique, article 2

⁶ Délibération-cadre n° 385 du 18 janvier 2024 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

IV –CONCLUSION DE L’AVIS N°13/2024

En conclusion, bien que saluant cette initiative, les conseillers considèrent que ce texte est encore trop flou pour comprendre l’impact du nouveau mécanisme de calcul sur la facture des particuliers et des entreprises. L’ampleur de l’augmentation possible des tarifs n’étant pas connue à ce jour, il est donc difficile de rendre un avis éclairé en l’état.

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : intégrer les STEP à la procédure d’appel à projet prévue à l’article 9-5 de la délibération n°195 du 5 mars 2012.

Recommandation n°02 : afin d’éviter les envolées tarifaires, garantir un prix-plafond.

Recommandation n°03 : faire apparaître sur les factures des consommateurs les composantes du tarif.

Recommandation n°04 : coupler le nouveau mécanisme tarifaire à une campagne de sensibilisation.

Recommandation n°05 : s’assurer que le remboursement soit compatible avec les capacités réelles de la Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n°06 : revoir tout le système électrique calédonien, dans sa globalité, notamment en organisant des états généraux pour définir une stratégie à long terme, pendant la période transitoire proposée par le texte.

Recommandation n°07 : mettre en place une autorité indépendante de régulation de l’énergie en Nouvelle-Calédonie, auprès de l’ACNC pour éviter la multiplication des coûts.

Recommandation n°08 : confier le calcul trimestriel des tarifs à cette autorité de indépendante.

Recommandation n°09 : présenter au plus vite le résultat du réexamen des secteurs économiques éligibles à un tarif préférentiel, et le réformer en conséquence afin de répartir la charge.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable à la majorité** sur le projet de délibération portant modification de la délibération modifiée n° 195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **34 voix « pour »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°13/2024

- Nombre de réunions en commission : 2
- Adoption en commission : 06/08/2024
- Adoption en bureau: 07/08/2024

Invités auditionnés (5) :

- Monsieur Jean-Yves SAUSSOL, directeur de la DIMENC, accompagné de monsieur Nicolas FAVRAY, adjoint au chef du service de l'énergie DIMENC;
- Monsieur Jean-Gabriel FAGET, directeur général d'ENERCAL;
- Monsieur François LAFOREST, PDG d'EEC ENGIE, accompagné de monsieur Marc PERRAUD, directeur financier et stratégie.

Observations par écrit (2) :

- Cluster SYNERGIE;
- UFC Que choisir.

Invité n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (1):

- ADEME.

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Pascale DALY et Christine POELLABAUER; messieurs Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Yves GOYETCHE, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI, Jean-Damien PONROY, Lionel WORETH et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames Pascale DALY et Christine POELLABAUER; messieurs Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Yves GOYETCHE, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI et Lionel WORETH.

Était absent lors du vote : messieurs Louis-José BARBANÇON, Arnaud BONDOUX, Mélito FINAU, André FOREST, Aguetil GOWE, Jean-Louis LAVAL, Jacques LOQUET, Jean-Damien PONROY et Noël WAHUZUE.