



**AVIS n°04/2025
du 13 mars 2025**

***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 :

Le président :

Monsieur Hatem BELLAGI

Les rapporteurs :

Madame Christine POELLABAUER et
monsieur Daniel ESTIEUX

Dossier suivi par :

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé
d'études, et mesdames Mariette GOYE
et Véronique NICOLI, respectivement
aide documentaliste et secrétaire.

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 12 février 2025 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 normale.

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° 04/2025

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le 22 août 2024, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a examiné, en séance publique, le projet de délibération portant modification de la délibération modifiée n° 195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie, pour lequel le CESE-NC a été saisi en date du 24 juillet 2024³.

Lors de cette séance, un amendement a introduit une prime d'utilisation du réseau, pour les clients basse tension - usage domestique, équipés de panneaux photovoltaïques en autoconsommation, dont la puissance souscrite est supérieure à 5 kVA. Cette prime touche environ 7000 foyers et représente 30 000 F.CFP en moyenne par an.

Néanmoins, cette mesure n'a pas été comprise par les usagers. Elle a suscité de fortes réactions et a été adoptée sans concertation préalable.

Face à ce constat, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie propose de supprimer cette prime de la grille tarifaire. Dans l'attente, une étude de la commission de régulation de l'énergie (CRE) sera rendue en fin d'année et portera sur une révision complète de la grille tarifaire.

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

³ <https://cese.nc/sites/default/files/avis-et-voeux/2024/AVIS%2013-2024%20final.pdf>

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

I. Sur les tarifs et l'équilibre du système

Le 22 août 2024, le gouvernement a présenté devant le congrès un projet de délibération visant notamment à réviser les modalités de fixation des tarifs publics de vente d'électricité. Les montants de la grille tarifaire sont actualisés trimestriellement selon des formules de calcul déterminées par arrêté du gouvernement. Ces dernières intègrent l'évolution des coûts et des recettes du système électrique. La mesure entre en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2026. "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."⁴

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie est dans l'obligation de verser une compensation automatique au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, pour absorber le déficit prévisionnel du 1^{er} octobre 2024 au 30 septembre 2026.

Nous sommes dans une phase de transition dans laquelle les charges courantes de production, transport et distribution seront couvertes par les consommateurs à l'horizon 2027, à partir d'un tarif qui couvrira strictement les coûts.

Pendant cette phase de transition, l'enjeu collectif est de trouver des économies ou d'augmenter les recettes, ou les deux. Autrement, la conséquence sera une augmentation du tarif plus élevée que prévu.

Aujourd'hui, le système électrique est toujours déficitaire. Son déficit cumulé est de l'ordre de 20 milliards de F.CFP et il génère un déficit courant d'environ 400 millions de F.CFP par mois malgré les précédentes augmentations de tarif et les aides de l'Etat. Pour rappel, une hausse d'environ 34% était estimée en application de la formule de calcul fixée par la délibération du 22 août 2024. Cette hausse devait permettre au système de retrouver l'équilibre. Dans le contexte actuel où la consommation d'électricité a diminué, l'augmentation de tarif compense à peine le manque à gagner lié aux pertes de vente. Le système continue d'être assez lourdement déficitaire et c'est toujours ENERCAL, à travers sa trésorerie ou sa capacité d'endettement, qui y fait face.

Recommandation n°1 : Les conseillers recommandent de poursuivre les efforts visant à réduire les coûts et à trouver de nouvelles recettes afin de contenir les futures évolutions tarifaires.

⁴ Ibid.

II. Sur le retrait de l'amendement

Lors de la séance publique du congrès du 22 août 2024, un amendement à la délibération portant modification de la délibération relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie a été adopté. Ce dernier a introduit une prime d'utilisation pour les usagers domestiques équipés de panneaux photovoltaïques en autoconsommation dont la puissance souscrite est supérieure à 5 kVA.

En effet, à cette date, la dette de la Nouvelle-Calédonie envers ENERCAL s'élevait à 19 milliards de F.CFP. Le gestionnaire se trouvait dans une situation d'endettement et de trésorerie critique, réduisant dramatiquement sa capacité d'investissement dans le système, mettant ainsi ce dernier en péril.

Face à l'impérieuse nécessité de sauver le système électrique de la Nouvelle-Calédonie, de nombreuses pistes ont été abordées, faisant écho à la délibération cadre n° 385 du 18 janvier 2024⁵ demandant au gouvernement de mettre en œuvre une série de mesures d'urgence pour assurer l'équilibre financier du système électrique calédonien.

Parmi ces mesures, l'article 6 de la délibération cadre stipule que : *“ Le congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicite du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de mettre sans délai un terme, par voie d'arrêté, aux tarifs de rachat par le réseau de l'électricité produite par les installations photovoltaïques en toiture dans le but de revenir à la vocation première de ce dispositif consistant à encourager l'autoconsommation. Le Congrès demande également au gouvernement d'étudier la possibilité d'une révision rétroactive des modalités de rachat d'électricité des installations photovoltaïques en toiture autorisées depuis 2019 et d'engager les démarches nécessaires pour procéder à cette révision rétroactive dans le courant de l'année 2024.”*

Si la demande de révision rétroactive semble avoir été directement rejetée par le membre du gouvernement en charge de la transition énergétique, au nom du principe de la sécurité juridique, la mise à terme des tarifs de rachat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques en toiture a, quant à elle, été prise en considération. Ainsi, avant le 1^{er} avril 2021 ce tarif était de 21 F.CFP/kWh⁶, puis il est passé à 15 F.CFP/kWh⁷ et depuis, le gouvernement a pris un arrêté, le 12 février 2025, pour que ce tarif passe à 0 F.CFP kWh à partir du 1^{er} juillet de cette année⁸. Ces changements de tarifs n'ont pas d'effets rétroactifs et ne s'appliquent qu'aux nouveaux contrats.

C'est dans cet esprit que l'amendement relatif à la prime d'utilisation du réseau a été présenté le 22 août 2024. En effet, le système a été conçu de manière à inciter

⁵relative 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.

⁶ tarif fixe et non révisable pendant toute la durée du contrat.

⁷ tarif fixe et non révisable pendant une durée de 15 ans.

⁸arrêté n° 2025-39/GNC du 12 février 2025 modifiant l'arrêté modifié n° 2020-2215/GNC du 29 décembre 2020 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment utilisant l'énergie solaire photovoltaïque.

l'installation de panneaux photovoltaïques, eu égard à une sous-production d'énergies renouvelables en journée.

Il y a donc eu des incitations à investir, le système d'autoconsommation sur toiture s'est très fortement développé, et il est apparu qu'il creusait les déficits du système électrique. Le tarif de rachat de la partie non autoconsommée, de la partie autoproduite, historiquement fixé autour de 21 F.CFP pour stimuler un écosystème et encourager à l'autoconsommation, a été progressivement dévoyé. Ce tarif de rachat étant tellement élevé qu'il a encouragé à surinvestir pour surproduire et, finalement, créer des producteurs d'électricité et non plus des autoconsommateurs, telle que la philosophie du texte le prévoyait à l'origine.

Les mesures concernant le photovoltaïque devaient servir à sensibiliser des milliers de foyers à l'autoproduction et à l'autoconsommation en les incitant à consommer en journée et non la nuit.

Le dispositif d'autoconsommation a ainsi été rapidement contourné. De nombreux particuliers ont surdimensionné leur installation, non plus pour maximiser l'autoconsommation, mais pour maximiser la revente à des tarifs incitatifs.

Les conseillers relèvent que la croissance du photovoltaïque sur toiture initiée il y a une dizaine d'années demeure positive car elle a encouragé l'autoproduction pour de l'autoconsommation.

Cependant, cette croissance est moins positive lorsque les installations deviennent des sources, diffuses, de production sur lesquelles le gestionnaire de réseau n'a pas de supervision, contrairement aux installations photovoltaïques au sol qui sont pilotées. Concrètement, il existe une trop grande production d'électricité en milieu de journée ensoleillée⁹. En conséquence, la puissance produite au même instant par les centrales au sol est réduite, alors qu'elle est moins chère tandis que l'électricité produite par les particuliers est poussée sur le réseau sans contrôle possible. Il s'avère également que ces installations ont des comportements électriques qui sont défavorables à la stabilité du système.

De plus, l'écosystème est devenu plus performant et le prix des panneaux a fortement baissé sur la dernière décennie. Un effet d'aubaine s'est créé puisque le retour sur investissement historique, qui avait permis de fixer le tarif à 21 F.CFP à l'origine, était prévu pour une durée de 10 à 12 ans. Ensuite il y a eu un ajustement à 15 F.CFP puis une période sans ajustement où le retour sur investissement a glissé vers 4 à 5 ans¹⁰. Pour un investissement immobilier avec une valeur d'usage de 25 à 30 ans, un déséquilibre s'est installé.

En outre, aujourd'hui l'installation de panneaux photovoltaïque ne permet plus de décarboner le territoire puisqu'il y a une surproduction de cette électricité produite en journée. La décarbonation sera possible lorsque les systèmes de stockage permettront à ces unités de production de consommer leur énergie le soir, et donc de ne plus consommer celle du réseau public, encore fortement dépendant de l'énergie

⁹ la SLN consomme moins et, depuis la crise, la consommation des particuliers a diminué de 8% environ.

¹⁰ auditions du 26 février 2025.

fossile. Pour le moment, les moyens de stockage sont faibles et l'énergie produite est soit perdue, soit vendue à la SLN quand la situation le permet.

Face à ces constats, et dans un contexte de crise de financement du système électrique, il y a eu une volonté de cibler les personnes en capacité de revendre leur électricité autoproduite sur le réseau afin de corriger la situation créée, qui pèse sur les coûts du système, et de trouver des recettes¹¹. Le législateur avait donc mis en place une prime d'utilisation du réseau, donc une surprime fixe, ou un abonnement supplémentaire, pour les plus grosses installations qui sont en réalité délibérément des producteurs plutôt que des autoconsommateurs.

Toutefois, le tarif est appliqué sur la base de la puissance de consommation souscrite, et non sur celle de la puissance de l'installation photovoltaïque. C'est ce qui a créé un sentiment d'injustice pour les personnes dont la puissance de consommation souscrite était supérieure à 5 kVA mais dont la puissance d'installation photovoltaïque est inférieure. En effet, cette minorité de clients qui ne revend pas son électricité autoproduite sur le réseau, ne participe pas à l'accroissement des coûts supportés par le système. Ainsi, dans l'esprit de la mesure, il ne revient pas à ces personnes de contribuer à ce surcoût par le paiement d'une surprime d'utilisation.

Dans ce contexte, la suppression de la mesure apparaît opportune aux conseillers. Ces derniers rappellent qu'à l'origine, les mesures concernant le photovoltaïque devaient servir à sensibiliser à l'autoconsommation et à inciter à consommer en journée et non la nuit. Actuellement, les tarifs ne sont pas différenciés et les coûts de l'énergie solaire produite en journée sont bien plus bas que ceux de l'énergie fossile produite le soir.

Recommandation n°2 : Mettre en place des mesures visant à inciter les personnes à consommer davantage la journée que la nuit.

Les travaux des commissions ont ainsi révélé que les précédentes mesures incitatives à l'installation de panneaux photovoltaïques sur toiture ont créé un effet d'aubaine qui participe au déficit du système électrique. Aujourd'hui, la stratégie consiste à réduire la taille des installations ou d'acquérir les moyens de stockages efficaces afin d'éviter la revente de cette électricité sur le réseau public.

Concernant les installations photovoltaïques, l'article Lp. 65-2 du code des impôts¹² stipule que : *“les personnes physiques qui vendent, directement ou au travers d'une société fiscalement transparente, de l'électricité produite à partir d'installations photovoltaïques sur toiture qui ne sont pas affectées à l'exercice d'une activité professionnelle, et pour lesquelles le chiffre d'affaires global généré par la revente n'excède pas 300 000 francs annuels, sont exonérés de l'impôt sur le revenu sur les produits tirés de cette vente, dans la limite de deux installations par foyer fiscal.”*

¹¹ L'impact financier a été estimé à 300 millions F.CFP.

¹² créé par la loi du pays n° 2023-1 du 19 janvier 2023 portant diverses mesures d'ordre fiscal.

La fiscalisation de la revente d'électricité ayant un effet dissuasif, la mesure avait pour but de favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques.

Dans le contexte actuel, et dans le but de réduire l'effet d'aubaine mentionné précédemment, les conseillers estiment que cette mesure devrait être révisée. En réalité, le plafond de 300 000 F.CFP fixé n'est que très rarement atteint par un particulier et il conviendrait de le réduire.

Les conseillers s'interrogent également sur l'opportunité de maintenir la limite de deux installations par foyer fiscal.

Recommandation n°3 : Mener une évaluation du dispositif fixé à l'article Lp. 65-2 du code des impôts. Réviser, le cas échéant, le seuil d'exonération et le nombre de foyers fiscal qui entrent dans le champ de la mesure, de manière à réduire les effets d'aubaines.

III- CONCLUSION DE L'AVIS N°04/2025

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : Les conseillers recommandent de poursuivre les efforts visant à réduire les coûts et à trouver de nouvelles recettes afin de contenir les futures évolutions tarifaires.

Recommandation n°2 : Mettre en place des mesures visant à inciter les personnes à consommer davantage la journée que la nuit.

Recommandation n°3 : Mener une évaluation du dispositif fixé à l'article Lp. 65-2 du code des impôts. Réviser, le cas échéant, le seuil d'exonération et le nombre de foyers fiscal qui entrent dans le champ de la mesure, de manière à réduire les effets d'aubaines.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis favorable*** à l'unanimité 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 **31 voix** « pour » dont **8 procurations**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°04/2025

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 06/03/2025*
- *Adoption en bureau: 13/03/2025*

Invités auditionnés (5) :

- **Monsieur Cédric LIMOUSIN**, chargé d'affaires au sein de la section régulation de l'énergie de la DIMENC;
- **Monsieur Maxime NACHIN**, directeur de l' Agence Calédonienne de l'Energie,
- **Monsieur Jean-Gabriel FAGET**, directeur général d'ENERCAL;
- **Monsieur Philippe MEHRENBARGER**, directeur général délégué d'EEC et **monsieur Thierry LECOURIEUX**, directeur financier et régulation.

Observations par écrit (1) :

- ADEME

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (0) :

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : Messieurs BARBANÇON, BELLAGI, BONDOUX, CONDOYA, COURTE, D'ANGLEBERMES, ESTIEUX, GOYETCHE, ITREMA, KABAR, LAVAL, LOQUET, OLLIVAUD, POIROI, WORETH et ZEISEL. Mesdames DALY et POELLABAUER.

Étaient présents et représentés lors du vote : Messieurs BARBANÇON, BONDOUX, CONDOYA, ESTIEUX, GOYETCHE, ITREMA, KABAR, LOQUET, POIROI, WORETH et ZEISEL. Mesdames DALY et POELLABAUER.

Était absent lors du vote : Messieurs BELLAGI, D'ANGLEBERMES, COURTE, FOREST, LAVAL, OLLIVAUD et PONROY.