



RAPPORT & AVIS N°11/2018

la commission des mines, de la métallurgie et des énergies & la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures

Saisine concernant l'avant-projet de loi du pays relatif à l'efficacité énergétique des équipements, à l'interdiction d'importation d'équipements contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone et l'interdiction d'importation des ampoules à incandescence ou à halogènes



Présenté par :

Les présidents de commission :

Messieurs CHATENAY & LOQUET

Les rapporteurs de commission :

Madame WALEWENE & monsieur TEIN

Dossier suivi par :

Mesdames Laetitia FRANCOIS, chef du bureau des études du CESE-NC & Candy SANMOEKRI, chef du bureau du secrétariat de la présidence.

Adoptés en commissions, le 09/05/2018,
Adoptés en bureau, le 14/05/2018,
Adoptés en séance plénière, le 18/05/2018.

RAPPORT N°11/2018

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

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

Vu la délibération modifiée n° 05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 18 avril 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie *d'un l'avant-projet de loi du pays relative à l'efficacité énergétique des équipements, à l'interdiction d'importation d'équipements contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone et l'interdiction d'importation des ampoules à incandescence ou à halogènes.*

Le bureau de l'institution a confié aux commissions des mines, de la métallurgie et des énergies ainsi que de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures le soin d'instruire ce dossier.

Elles se sont réunies conjointement pour auditionner les représentants du membre du gouvernement en charge du secteur, les services et les organismes concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
25/04/2018	<ul style="list-style-type: none">- monsieur André BOUDART, chargé de mission auprès de monsieur Nicolas METZDORF, membre du gouvernement en charge notamment de l'énergie,- monsieur Sébastien MORVAN, chef du service de l'énergie accompagné de madame Julie DANOIS, chargée d'études de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC),- madame Diane POUYE, collaboratrice de monsieur Jean-Yves D'ANGLEBERMES, vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge notamment des relations avec le CESE-NC,- Madame Martine CORNAILLE, présidente d'EPLP,- Madame Françoise KERJOUAN, membre d'UFC Que Choisir ;
<p>A été sollicitée et a produit des observations écrites :</p> <ul style="list-style-type: none">- l'association « Action Biosphère ». <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.</p> <p>Par ailleurs, ont également été sollicités et n'ont pas fourni de réponse :</p> <ul style="list-style-type: none">- La fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC), le mouvement des entreprises de France en Nouvelle-Calédonie (MEDEF-NC), la confédération des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie (CPME) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).	

DATES	<i>Les réunions</i>
26/04/2018	<i>Réunion de travail</i>
09/05/2018	<i>Réunion d'examen & d'approbation en commission</i>
14/05/2018	<i>BUREAU</i>
18/05/2018	<i>SÉANCE PLÉNIÈRE</i>
5	5

AVIS N° 11/2018

Conformément aux articles 22- 19° & 26° de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente notamment en matière de consommation, concurrence et répression des fraudes ainsi que de production et transport d'énergie électrique, réglementation de la distribution d'énergie électrique.

Se basant également sur l'article 99-10° qui précise les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales applicables en Nouvelle-Calédonie.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de texte.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Faisant suite à la mise en œuvre du schéma pour la transition énergétique, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, au travers de cet avant-projet de loi du pays précise les contours des différentes dispositions permettant l'application des mesures et actions préconisées tendant vers une meilleure efficacité énergétique.

Afin d'atteindre des objectifs de baisse de consommation électrique notamment et tout en minimisant l'impact environnemental, cet avant-projet de texte s'articule en 6 grands chapitres visant à :

- **fixer** le champ d'application en reprenant et en définissant les équipements concernés,
- **instaurer** l'obligation de normes d'efficacité énergétique et d'étiquetage,
- **interdire** des équipements faisant usage, fonctionnant ou contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone,
- **prohiber** l'importation d'ampoules à incandescence ou à halogènes,
- **contrôler** et sanctionner,
- **préciser** les dispositions d'entrée en vigueur du texte

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

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DES COMMISSIONS

A. PROPOS LIMINAIRES

A titre liminaire, les commissions des mines, de la métallurgie et des énergies (CMME) et de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures (CEAI) rappellent que le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE-NC) s'était autosaisie du sujet et avait formulé un vœu¹ relatif à la transition énergétique. Dans ce dernier, il s'était efforcé de définir le modèle énergétique prévalant en Nouvelle-Calédonie, faisant ressortir la lourde dépendance énergétique du territoire aux combustibles fossiles. Il a également souligné l'importance du taux d'émissions de CO₂ par habitant, rendant flagrante la nécessité d'une intervention pour réduire celui-ci.

La réflexion de l'institution s'est articulée autour des trois notions suivantes : la sobriété, l'efficacité énergétique et le renouvelable.

Le CESE-NC avait cherché à démontrer la nécessité de diminuer la dépendance énergétique par la rationalisation et l'efficacité accrue de la consommation électrique. Il souhaitait également que les énergies fossiles cèdent le pas à un mix énergétique plus varié, mettant en valeur les atouts de la Nouvelle-Calédonie en matière d'énergies renouvelables (tels que le taux d'ensoleillement et les possibilités hydrauliques).

Le STENC² et le vœu du CESE-NC témoignent d'une perception similaire. Ainsi, en matière de sobriété et d'efficacité peut-on retrouver par exemple les préconisations suivantes :

- une attention accrue portée aux bâtiments et constructions pour une meilleure maîtrise de la consommation énergétique³,
- le potentiel hydroélectrique de la Nouvelle-Calédonie,
- la nécessité de développer une gestion prévisionnelle de la production électrique,
- la rationalisation et l'efficacité préconisées par le CESE-NC trouvent un écho certain dans l'orientation stratégique visant à permettre à chacun d'être un acteur éco-responsable,
- l'activation du levier fiscal que ce soit pour diminuer les émissions de CO₂ ou pour encourager les comportements vertueux des entreprises et des particuliers.

Bien que le STENC s'intéresse aux compteurs électriques à prépaiement, il n'en fait pas une priorité. Le CESE avait pour sa part relevé, dans son vœu susmentionné, l'intérêt de ces installations (déjà utilisées au sein de certaines résidences étudiantes calédoniennes), permettant d'acheter auprès du distributeur un volume d'électricité. Ce faisant, en n'utilisant que l'énergie achetée, les habitants disposent d'un visuel de leur consommation, contribuant à une meilleure responsabilisation.

¹ Rapport & vœu n° 06/2014 portant sur la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie.

² STENC : schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie

³ Les commissions déplorent à ce titre que le dispositif réglementaire fasse encore défaut en la matière.

A cet égard, les commissions réitèrent l'intérêt de ce dispositif. Néanmoins, elles attirent l'attention sur la nécessité d'une approche pédagogique et de prévoir des mécanismes évitant une coupure brutale de toute alimentation électrique.

S'agissant de ces nouveaux compteurs communiquant, les commissions interpellent sur les différents retours d'expérience émis en métropole, plus particulièrement suite aux recommandations de la Cour des Comptes⁴. Par ailleurs, les commissions s'interrogent d'autant plus sur l'expérience menée dans la commune de Dumbéa par la mise en place de ces équipements et s'inquiètent des impacts en termes de respect de la vie privée, sanitaire (problème d'ondes) et le risque de suppression d'emploi (plus besoin de relever les compteurs)...

De même, la question du changement d'horaire⁵ n'est pas évoquée [...]. Les conseillers soulignent que cette mesure pourrait donc avoir un impact économique positif en sus d'un impact de réduction des consommations d'énergie. En effet, 57 % des personnes favorables au changement d'heure interrogées par la CCI citent les raisons suivantes : profiter de la soirée, des loisirs et des commerces. **Les conseillers estiment qu'il serait intéressant d'évaluer les économies d'énergie attendues ainsi que les impacts sur la vie scolaire, la santé, l'élevage etc, d'une telle mesure, et de mettre en œuvre une phase d'expérimentation.**

Les conseillers observent en outre que, concernant la mise en place de l'information des consommateurs, dans l'objectif d'une meilleure prise en compte des coûts énergétiques, le STENC propose d'interdire les appareils électriques qui ne présenteraient pas d'évaluation énergétique. En revanche, il n'entend pas, pour le moment, interrompre brutalement l'importation de ceux reconnus comme énergivores. **Les commissions préconisent l'instauration d'une taxation sur les produits énergivores afin de financer l'acquisition de ceux économes en énergie. Il serait également possible d'instaurer une tarification progressive de l'électricité en fonction des niveaux de consommation et envisager un droit minimum de consommation domestique électrique.**

Les conseillers mettent en exergue le mécanisme du « signal prix »⁶, pouvant contribuer à une modification des comportements de consommation **abusive**. [...] Cela inciterait les consommateurs à choisir des appareils et des véhicules économes en énergie et moins polluants. **A titre d'exemple, une éco-fiscalité permettrait une transition dans l'utilisation notamment de transports fonctionnant avec des carburants moins polluants ou en investissant dans des véhicules moins énergivores (motorisation moins importante).**

⁴ Rapport annuel février 2018 de la Cour des Comptes : www.ccomptes.fr

⁵ Cette éventualité a fait l'objet de plusieurs études par le passé

⁶ A cet égard Freud, expliquant l'intérêt du paiement des consultations thérapeutiques, faisait remarquer que « l'absence de l'influence correctrice du paiement présente de grands désavantages ; l'ensemble des relations échappe au monde réel ; privé d'un bon motif, le patient n'a plus la même volonté de terminer le traitement.

A. SUR L'AVANT-PROJET DE LOI DU PAYS

Les commissions se sont attachées à examiner le texte article par article et émettent les observations et propositions formulées ci-après.

Les commissions relèvent que cette initiative s'inscrit dans le cadre de la gestion du mix énergétique, aux fins de faire face aux demandes constantes et aux pics des besoins, qui à certaines plages horaires, apportent une grande tension sur le réseau électrique. Il ne s'agit donc pas à cet effet d'une politique générale, qui appellera d'autres mesures de la part des autorités compétentes.

1. Sur le chapitre 1^{er} relatif aux définitions & champ d'application : Art 1^{er} & 3 :

Concernant l'art 1^{er} : Eu égard à la liste proposée, les commissions s'interrogent sur la pertinence de l'inscrire dans un avant-projet de loi du pays, sachant que ce domaine connaît une forte innovation et évolution.

Les commissions considèrent ainsi qu'il serait opportun que ces dernières soient directement renvoyées dans un arrêté d'application qui sera plus facilement modifiable afin de faire face aux adaptations techniques des marchés. De fait, il est nécessaire de distinguer ce qui relèverait du domaine législatif et ce qui appartiendrait au domaine réglementaire.

Concernant l'art 3 dernier alinéa : A ce propos, les commissions rappellent qu'un texte ne peut être modifié que par un autre de valeur juridique égale ou supérieure.

Ainsi, elles s'étonnent que des changements aux "principes" posés par la loi du pays puissent éventuellement être modifiés par arrêtés. En dernier lieu, elles rappellent que la matière relève des principes commerciaux et donc du domaine législatif.

Recommandation n°1 : les commissions demandent que les articles susmentionnés puissent être modifiés afin de respecter les principes dont ils sont issus.

2. Sur le chapitre 2 relatif à l'obligation de norme, d'efficacité énergétique, d'information et d'étiquetage

Les initiatives prises sur l'étiquetage semblent aller dans le bon sens, mais nécessitent un renforcement des mesures de contrôle et de sanctions, particulièrement au regard de la déficience constatée du système en vigueur en Europe. De fait, les conseillers mettent en exergue les points suivants :

- l'une des principales problématiques semble être le contrôle de la fiabilité des données fournisseurs,
- l'interrogation quant à la mise en place de tests effectués par un laboratoire indépendant, notamment concernant la durée de vie des produits ou des équipements ainsi que le coût de l'usage,
- la durée de disponibilité des pièces détachées.

C'est pourquoi, les conseillers à s'interrogent sur l'opportunité d'imposer des minimas normatifs afin que le consommateur soit protégé.

Recommandation n°2 : En ce sens, les commissions proposent une piste de réflexion consistant à inclure les données de l'étiquetage énergétique (des équipements) dans le contrat de vente, engageant ainsi le revendeur et protégeant le consommateur, ce qui nécessite une modification du code du commerce.

En outre, les commissions suggèrent d'étendre à 2 ans la garantie légale de conformité.

Recommandation n°3 : Les commissions préconisent également que sur l'étiquetage énergétique soit affiché le coût d'usage. En effet, il apparaît pertinent pour analyser l'amortissement du produit, de travailler sur les coûts de rentabilité pour le consommateur, ce qui lui permettra de prendre des décisions d'achat en toute connaissance de cause.

Recommandation n°4 : Les commissions considèrent qu'il serait d'une absolue nécessité que la durée de disponibilité des pièces détachées devienne également une obligation commerciale⁷.

3. Sur les chapitres 3 & 4 concernant l'interdiction des équipements faisant usage, fonctionnant et contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone ainsi que l'interdiction des ampoules à incandescence ou à halogènes.

Soucieuses de l'impact sur l'environnement, les commissions souhaitent qu'une vigilance particulière soit apportée quant au traitement du gaz R22⁸ ; alors que cette compétence relève des provinces qui réglementent la gestion et le traitement des déchets dangereux.

Bien que ces mesures soient prises pour l'avenir, les commissions s'interrogent sur le traitement immédiat des équipements qui sont actuellement présents contenant des substances qui appauvrissent la couche d'ozone sur le territoire et de leur élimination.

Les commissions relèvent que l'atmosphère de certaines lampes contiennent des toxiques (exemple le mercure).

Recommandation n°5 : les commissions sollicitent la mise en place d'un plan spécifique de récupération et de traitement des lampes à basse consommation (LBC) pouvant contenir des vapeurs de mercure ou des lampes à halogènes.

⁷ en référence au groupement interprofessionnel des fabricants de d'appareils d'équipement ménager <http://www.gifam.fr>

⁸ Ce gaz, appelé chlorodifluorométhane, CHClF₂ ou R22 selon la liste des gaz fluorés et frigorigènes, est un hydrochlorofluorocarbone (HCFC). Il est aussi connu sous les appellations HCFC-22, ou fréon 22,

Enfin, les commissions soulignent que la mise en œuvre de cette politique entrainera progressivement un surcoût d'équipement non négligeable pour le consommateur. La question est de savoir comment leur rendre financièrement plus accessible cette mesure qui s'imposera à eux (contrôle des prix et des marges, exonérations fiscales...).

Les commissions rappellent :

- l'opération organisée par le CTME centre territoriale de la maîtrise de l'énergie qui subventionnait les lampes à basse consommation,
- la mise à disposition gratuite de 10 lampes à LED en métropole.

III – CONCLUSION DES COMMISSIONS

Néanmoins, les commissions déplorent que ces économies d'énergie ne concernent pas les secteurs professionnels notamment industriel et minier.

Par ailleurs, les commissions interpellent sur l'éclairage nocturne émis par les enseignes commerciales et l'éclairage public quant à sa rationalisation et surtout à la mise en place d'une réglementation spécifique portant sur la lutte contre le gaspillage énergétique et la pollution lumineuse.

En conclusion et sous réserve des observations et recommandations sus mentionnées, les commissions émettent un **avis réservé** au présent avant-projet de loi du pays relatif à l'efficacité énergétique, à l'interdiction d'importation d'équipements contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone et l'interdiction d'importation des ampoules à incandescence ou à halogènes.

LA RAPPORTEURE
DE LA CMME



Jeannette WALEWENE

LE VICE-PRÉSIDENT
DE LA CMME



Patrick OLLIVAUD

Le rapport et le projet d'avis ont été adoptés à l'unanimité des membres présents et représentés par **9 voix « pour »** dont **2 procurations**.

IV – CONCLUSION

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé** au présent projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **8 voix « favorable »**, **0 voix « défavorable »** et **17 « réservé »**.

LA SECRÉTAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE