

Nouméa, le 29 décembre 2023

PROPOSITION DE DELIBERATION-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

RAPPORT

Lors de sa séance publique du 30 octobre 2023, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a voté une motion préjudicielle pour renvoyer en commission l'examen du projet de loi du pays relatif à l'institution d'une taxe pour l'équilibre tarifaire sur certains carburants. Cette motion préjudicielle avait pour objet de permettre aux commissions compétentes d'examiner les autres moyens permettant de rétablir durablement l'équilibre du système électrique, dans une double approche :

- Limiter le plus possible, en agissant sur les dépenses et sur les recettes du système électrique, le déficit du système électrique que la taxe nouvellement créée a vocation à combler ;
- Répartir de manière équitable l'effort de financement, en mettant notamment à contribution les différentes parties prenantes du système électrique et pas seulement le gestionnaire du réseau public de transport ;

Lors de leurs réunions du 30 novembre et du 15 décembre 2023, les commissions intérieures (CLREF/CIPADDECT) et la commission plénière du Congrès, ont eu l'occasion d'auditionner l'administration, le gestionnaire du réseau public de transport et les représentants des communes.

Ces réunions ont permis d'éclairer le contexte dans lequel le Congrès est amené à se saisir du sujet de l'équilibre financier du système électrique du fait de l'absence de réévaluation des tarifs de l'électricité entre 2008 et 2022, de l'augmentation de la quantité d'énergie photovoltaïque injectée à prix garanti sur le réseau, sans considération de la demande effective des moyens de stockage d'énergie existants et de l'augmentation sensible et prolongée des coûts des combustibles charbon et fuel lourd depuis la crise russo-ukrainienne.

Ces éléments ont abouti à un déficit cumulé du système électrique d'un montant de 13.2 milliards de F.CFP au 30 juin 2023, qui pourrait s'accroître d'environ 6 milliards de F.CFP par

an pendant encore plusieurs années. Ce déficit est entièrement supporté par la société Enercal, qui doit en outre faire face aux impayés de la société Prony Resources New Caledonia (430 millions F.CFP/mois depuis octobre 2023) et ceux des hôpitaux publics (1.2 milliards de F.CFP à ce jour).

En conséquence la continuité de l'approvisionnement en électricité des clients de la distribution publique est aujourd'hui menacée à très court terme puisque la situation de trésorerie de la société Enercal ne lui permet plus de réaliser certains investissements de maintenance dans le réseau et les moyens de production, ni de régler les prochains arrivages de fioul et de charbon prévus à la fin du mois de février 2024.

Ces réunions ont également montré que l'adoption de la TET, si elle est incontestablement nécessaire, n'est pas pour autant suffisante pour assainir complètement la situation du réseau électrique. En particulier, elle laisse perdurer certaines situations manifestement anormales auxquelles il est urgent de remédier.

Le gouvernement de la Nouvelle Calédonie a, dans le cadre d'une convention pluriannuelle 2023-2027 complétée par une lettre de mission au titre des années 2023-2024, mandaté la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) pour proposer une remise à plat complète de la grille tarifaire, y compris en ce qui concerne les conditions économiques de raccordement des producteurs d'énergie renouvelable et de l'organisation du secteur de la distribution d'électricité dans une optique de plus grande efficience.

Cependant, ces propositions ne pourront pas être mises en œuvre avant la fin de l'année 2024 dans le meilleur des cas. Ce calendrier n'est pas compatible avec la situation d'urgence dans laquelle se trouve le système électrique calédonien.

De plus, le fait qu'un travail de fond soit mené par la CRE ne doit pas empêcher les autorités calédoniennes de prendre sans attendre les mesures correctrices relevant de leurs compétences pour remédier aux dysfonctionnements les plus évidents.

Afin de tracer une feuille de route d'ensemble pour le court et le moyen terme, il est proposé que le Congrès de la Nouvelle Calédonie adopte une délibération-cadre récapitulant l'ensemble des mesures qui doivent être décidées et mises en œuvre dans le courant de l'année 2024.

Cette première série de mesures d'urgence, qui relèvent à la fois du Congrès et du gouvernement de la Nouvelle Calédonie, pourra ensuite être complétée par les mesures qui seront, le cas échéant, préconisées par la CRE, notamment en ce qui concerne la refonte de la grille tarifaire, le rythme et les conditions de raccordement des moyens de production d'énergies renouvelables et la rémunération des opérateurs de distribution.

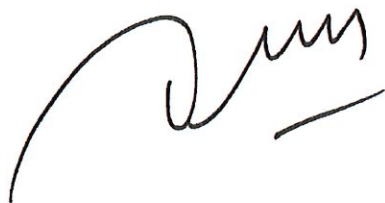
Ces mesures d'urgence correspondent à celles qui ont été identifiées et débattues lorsque le projet de loi du pays relative à la TET a été présenté en commission à savoir :

- La mise en place de la TET avec une assiette élargie aux opérateurs économiques bénéficiant d'exonérations ;
- La réduction immédiate de certaines dépenses pour le système électrique en responsabilisant les acteurs de la distribution d'électricité : communes et opérateurs (EEC- Enercal) ;

- Le durcissement des règles applicables en matière de raccordement d'installations photovoltaïques au sol ou en toiture de manière à rétablir un meilleur équilibre s'agissant du portage du risque financier afférent entre les producteurs, d'une part et le gestionnaire du réseau public de transport, d'autre part ;
- Des mesures tarifaires limitées mais mettant à contribution la plupart des ménages et les entreprises ;
- La réaffectation pour trois ans de la part de la taxe sur l'électricité perçue par l'ACE au profit du Fonds pour l'équilibre du système tarifaire nouvellement créé ;
- L'exonération de la société Enercal du paiement de l'impôt sur les sociétés, dans l'attente d'une remise à plat du modèle économique de cette société publique et du réexamen des sommes dues par la Nouvelle Calédonie au titre du financement du système électrique.
- Le règlement des avances en compte courant consenties par la Nouvelle-Calédonie à la société Enercal ;
- La mise en place d'un malus écologique sur les véhicules les plus émetteurs de CO2 destiné à alimenter le Fonds pour l'équilibre du système électrique ;

L'ensemble de ces actions déterminerait une trajectoire crédible de rétablissement des finances du système électrique et de son gestionnaire Enercal, à un horizon suffisamment rapproché, pour leur permettre de jouer tout leur rôle dans la transition énergétique de notre pays.

Le président du Calédonie Ensemble



Philippe MICHEL

le président du groupe Union Nationale pour l'Indépendance

Jean-Pierre DJAIWE

Le président de l'UC-FLNKS et Nationalistes



Pierre-Chanel TUTUGORO

Nouméa, le 29 décembre 2023

PROPOSITION DE DELIBERATION-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

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie,

Délibérant conformément aux dispositions de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la Délibération n° 195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie ;

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

Vu la convention conclue entre la Nouvelle-Calédonie et l'Union Européenne relative à l'appui budgétaire pour la transition énergétique

Vu la convention entre la Nouvelle-Calédonie et l'Agence Calédonienne de l'Energie relative à l'affectation de sommes considérables pour le déploiement de la transition énergétique en lien avec l'appui budgétaire de l'Union Européenne précité ;

Vu le projet de loi du pays relative à la taxe pour l'équilibre tarifaire (rapport n° 72/GNC du 23.08.2023) ;

Vu l'avis n°07/2023 du Conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie (CESE) du 26 mai 2023 ;

Vu la convention pluriannuelle 2023-2027 et la lettre de mission de mission pour les années 2023-2024 conclues entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'une part, et la Commission de Régulation de l'Energie (CRE), d'autre part ;

Vu le rapport relatif à l'avenir de la filière du nickel en Nouvelle Calédonie remis en juillet 2023 à la demande de l'Etat par une mission composée de membres de l'Inspection générale des Finances et de et notamment son 3.1.3 ;

Vu les rapports présentés par l'administration lors de la commission plénière du 15 décembre 2023 ;

Considérant que la transition énergétique de la Nouvelle Calédonie ne peut être réalisée sans que l'équilibre financier du système électrique de Nouvelle Calédonie et par effet miroir, celle de son gestionnaire la société d'économie mixte Enercal ne soient durablement garantis ;

Considérant que ces derniers se trouvent, à la fin de l'année 2023, dans une situation financière critique, avec notamment une incapacité pour Enercal de réaliser certains investissements de maintenance dans le réseau et les moyens de production et de régler les arrivages de fioul et de charbon prévus à fin février 2024 qui menace très directement et à très court terme la continuité de l'approvisionnement en électricité des clients de la distribution publique ;

Considérant que cette situation résulte à la fois de l'absence de réévaluation des tarifs de l'électricité entre 2008 et 2022, de l'augmentation de la quantité d'énergie photovoltaïque injectée à prix garanti sur le réseau, sans considération de la demande effective des moyens de stockage d'énergie existants et de l'augmentation sensible et prolongée des coûts des combustibles charbons et fuel lourd depuis la crise Russo-Ukrainienne ;

Considérant par ailleurs que la Nouvelle Calédonie est depuis plusieurs années dans l'incapacité de verser au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité la compensation financière prévue au 2^e paragraphe de l'article 29 de la délibération 195 susvisée pour éviter ou atténuer une augmentation des tarifs publics de l'électricité ;

Considérant que le déficit de versement de cette compensation s'élève à 13.2 milliards de FCFP au 30 juin 2023 et que les prévisions de la société Enercal montrent que ce déficit pourrait s'accroître d'environ 6 milliards de FCFP par an pendant encore plusieurs années ;

Considérant que la société Prony Resources New Caledonia (PRNC) ne règle plus ses factures d'électricité à Enercal depuis le mois d'octobre 2023 (430 millions de FCFP par mois environ) et que les hôpitaux publics ont accumulés à mi-décembre 2023 des impayés qui s'élèvent à 1.2 milliards de FCFP environ ;

Considérant que la société Enercal est en situation de déficit de trésorerie important et a quasiment épuisé les facilités de caisse que les établissements bancaires de la place sont disposés à lui accorder ;

Considérant que si le projet de loi du pays susvisé vise à répondre à l'urgence de cette situation, les efforts financiers significatifs qu'il impose aux consommateurs de carburants ne sont acceptables que s'ils sont accompagnés d'efforts parallèles, équitablement supportés, par l'ensemble des parties prenantes du système électrique et notamment les distributeurs d'électricité ;

Considérant que cette préoccupation rejoint celle exprimée par le CESE dans son avis susvisé, notamment dans sa recommandation n°6 qui insistait sur la nécessité d'accompagner l'adoption de la nouvelle taxe, par une mise à contribution la partie la plus large possible des ménages et des entreprises au financement du système électrique ;

Considérant que l'Appui Budgétaire de l'Union Européenne dont l'Agence Calédonienne de l'Energie est la première bénéficiaire permet de dégager des marges de manœuvre financières importantes pour les 3 prochaines années au moins ;

Considérant que les contrats de distribution d'électricité conclus et négociés entre les communes concernées qui en déterminent le cahier des charges, d'une part, et l'opérateur chargé de la distribution d'électricité, d'autre part, ne peuvent faire abstraction des coûts qui sont supportés *in fine* par le système électrique de la Nouvelle Calédonie ;

Considérant que le gouvernement de la Nouvelle Calédonie a, dans le cadre d'une convention pluriannuelle 2023-2027 complétée par une lettre de mission au titre des années 2023-2024, mandaté la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) pour proposer des évolutions du système tarifaire et de l'organisation du secteur de la distribution d'électricité, mais que ces propositions ne pourront pas être mises en œuvre avant la fin de l'année 2024 dans le meilleur des cas ;

Considérant que le gouvernement de la Nouvelle Calédonie dispose des moyens juridiques d'adopter, par le biais d'arrêtés, diverses mesures conservatoires d'urgence permettant d'agir à très court terme sur les dépenses et les recettes du système électrique ;

A adopté les dispositions dont la teneur suit :

Article 1^{er} : La loi du pays susvisée et ses délibérations d'application relatives à l'institution d'une taxe pour l'équilibre tarifaire sur les carburants (TET) et d'un fonds pour l'équilibre du système électrique devront être définitivement votées par le Congrès, après avoir été amendée conformément aux dispositions de la présente délibération cadre, au cours du 1^{er} trimestre 2024, dans l'objectif de sécuriser durablement le versement au gestionnaire du réseau public de transport de la compensation financière prévue au 2^e paragraphe de l'article 29 de la délibération n° 195 du 5 mars 2012 susvisée. Le rendement de cette taxe devra permettre, en complément de l'ensemble des mesures proposées dans les articles ci-après et sans préjudice d'un réexamen ultérieur à la lumière des préconisations issues de l'analyse de fond qui sera conduite par la CRE, de couvrir à la fois le déficit courant et de permettre le remboursement complet des déficits antérieurs justifiés au cours des cinq à dix prochaines années.

Article 2 : Les contributions financières nouvelles issues de la mise en place de la TET devront concerner, selon des modalités à déterminer, les carburants consommés par les opérateurs bénéficiant déjà d'exonération, dans un but d'équité fiscale.

Article 3 : Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicite du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de réduire par voie d'arrêté dès le premier trimestre de l'année 2024 les charges supportées par le système électrique en révisant les modalités de calcul de la rémunération des distributeurs d'électricité sur deux points :

- Abaissement, du taux plafond utilisé pour déterminer la part des redevances communales prise en charge par le système électrique, d'une part ;
- Réduction de 5% du forfait de rémunération perçu par les gestionnaires de réseaux de distribution au titre de leurs charges d'exploitation, d'autre part.

Article 4 : 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 autorisés depuis 2019 et d'engager les démarches nécessaires pour procéder à cette révision rétroactive dans le courant de l'année 2024.

Article 5 : S'agissant des installations photovoltaïques au sol, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicite du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie l'application stricte et immédiate de tarifs plafonds pour le raccordement de ces installations au réseau électrique cohérents avec les prix-cibles de l'électricité en 2035 figurant dans le rapport IGF/CGE susvisé, soit 5,4 F/kWh (45 €/MWh). Par ailleurs, les contrats de raccordement conclus avec les producteurs d'énergie photovoltaïque et le gestionnaire du réseau public devront prévoir de manière systématique un partage du risque financier lié à l'écrêtement de l'énergie produite entre les signataires.

Article 6 : Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicite du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie une revalorisation modérée des tarifs de vente d'électricité aux entreprises et aux ménages (excepté pour les ménages dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 3,3 kVA) applicable d'ici le premier semestre de l'année 2024, ainsi qu'un réexamen des secteurs économiques éligibles à un tarif préférentiel.

Article 7 : La part de la taxe sur l'électricité affectée à l'Agence Calédonienne de l'Energie en application de l'article Lp. 677 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie devra, dans le cadre du vote du budget primitif pour 2024, être réaffectée pour une période de trois années au moins au Fonds pour l'équilibre du système électrique créé par les textes mentionnés à l'article 1^{er}

Article 8 : Le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie devra être modifié au premier semestre de l'année 2024 pour exonérer la société Enercal du paiement de l'impôt sur les sociétés dans l'attente d'une remise à plat du modèle économique de cette société publique et du réexamen des sommes dues par la Nouvelle Calédonie au titre du financement du système électrique. A ce titre, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicite du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de revoir, dès le mois d'août 2024, les modalités de calcul du montant de la dette cumulée du système électrique. Des propositions devront également être faites par le gouvernement quant au règlement des avances en compte courant consenties par la Nouvelle -Calédonie à la société Enercal.

Article 9 : Un mécanisme fiscal pesant sur les véhicules à usage non professionnel émettant le plus de gaz à effet de serre sera institué au cours de l'année 2024 dans le but d'abonder les recettes du Fonds pour l'équilibre du système électrique.

Délibéré en séance publique, le