



CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL
DE LA NOUVELLE CALEDONIE

RAPPORT & AVIS N°12/2013

*saisine portant sur
la proposition de délibération modifiant la délibération
modifiée n°173 du 29 mars 2006 relative à la structure du
prix de l'essence et du gazole*



Présentés par :

Le vice-président de la commission :

M. Jean-Pierre FLOTAI

Le rapporteur de la commission :

M. Jean-Louis VEYRET

Dossier suivi par :

Melle Christelle DENAT, chargée d'études
juridiques au CES NC.

Adoptés en commission, le 28 juin 2013,

Adoptés en Bureau, le 03 juillet 2013,

Adoptés en Séance Plénière, le 05 juillet 2013.

RAPPORT N°12/2013

Le conseil économique et social 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 n° 04-CES/2010 du 28 mai 2010 portant règlement intérieur du conseil économique et social,

A été saisi par lettre en date du 06 juin 2013 du président du congrès concernant la proposition de délibération modifiant la délibération modifiée n°173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole.

Le bureau du conseil économique et social a confié à la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie à plusieurs reprises pour auditionner les personnes concernées par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
17/06/2013	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Philippe MICHEL, membre du groupe Calédonie Ensemble,- monsieur Vidjaya TIROU, secrétaire général par intérim du congrès de la Nouvelle-Calédonie,- monsieur Olivier RAZAVET, directeur par intérim des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie (DAE-NC), accompagné de monsieur Lionel BORGNE, adjoint au chef du service de la consommation et des professions réglementées,
18/06/2013	<ul style="list-style-type: none">- monsieur Bernard LECLERC, président de Total Pacifique, accompagné de monsieur Arnaud BILLET, responsable adjoint des approvisionnements,- monsieur Nicolas BENNANI, directeur général de Mobil,- monsieur René FERE, directeur général de la société des services pétroliers (SSP).
<i>Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique et social dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint. Par ailleurs, également conviée, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) s'est excusée de n'avoir pu participer aux débats.</i>	
25/06/2013	Réunion de synthèse
28/06/2013	Réunion d'examen & d'approbation en commission
03/07/2013	BUREAU
05/07/2013	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	8

Conformément à l'article 22-11 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de réglementation des hydrocarbures.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de la présente proposition de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La délibération modifiée n°173 du 29 mars 2006 relative à la structure du prix des carburants a posé le principe d'un prix unique de l'essence et du gazole sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Leur prix de vente est composé des coûts supportés par les importateurs à savoir l'importation, l'assurance et le fret (CAF) ainsi que les taxes en vigueur, le produit d'activité grossiste et détaillant et enfin la variable de péréquation¹.

Dans son rapport du 21 septembre 2012 relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence², l'autorité de la concurrence a recommandé que la méthode de calcul du prix CAF s'inspire de celle utilisée dans les départements d'outre-mer (DOM) et notamment au cas d'espèce de l'île de la Réunion. Une telle modification pourrait impacter favorablement le prix de vente du carburant pour le consommateur.

Aussi, la proposition de délibération soumise à l'avis du conseil économique et social viserait à traduire cette préconisation.

II – OBSERVATIONS

1. Un point sur le marché des carburants en Nouvelle-Calédonie

Trois acteurs se partagent le marché des carburants de Nouvelle-Calédonie, à savoir : la *Mobil*, filiale d'Exxon Mobil, la *société de services pétroliers* (SSP)³, ainsi que la *SAS Total Pacifique*.

La SSP dispose de son propre dépôt de stockage tandis que les deux autres sociétés utilisent la même structure. Ainsi, l'essence et le gazole sont traités et distribués par ces trois pétroliers.

Concernant la distribution sur la Grande Terre, les pétroliers acheminent les carburants vers les points de vente ou directement aux industriels⁴, par le biais de sous-traitants transporteurs. Les Îles Loyauté sont approvisionnées par deux compagnies maritimes de transport (CMI et STILES). A ce propos, la SSP gère 80% des volumes des Îles Loyauté et assure également le transport des marchandises des deux autres sociétés pétrolières.

¹ La variable de péréquation permet de compenser les différences de prix payés par les pétroliers pour l'acheminement des carburants vers les Îles Loyauté ou la Grande-Terre. En effet, si les sociétés se partagent le marché calédonien, toutes ne livrent pas partout et il convient d'ajuster la rémunération de chacun des pétroliers eu égard à ces différences de coûts de transport.

² <http://www.dae.gouv.nc/portal/page/portal/dae/librairie/fichiers/21114008.PDF>

³ La SSP est une filiale du groupe régional créée par des associés tahitiens et calédoniens afin de reprendre les activités de Shell en Nouvelle Calédonie, au Vanuatu et en Polynésie Française.

⁴ Les usines, de manière générale, importent directement leurs carburants.

2. Rappel des recommandations émises par l'autorité de la concurrence dans ce secteur

Dans son rapport relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie du 21 septembre 2012, le conseil économique et social rappelle que l'autorité de la concurrence a fait l'analyse suivante :

« [...] il apparaît que la situation en Nouvelle Calédonie est la même que dans les DOM.

[...] Ceci veut dire qu'en réalité, le prix hors taxe des carburants est plus élevé qu'en métropole. [...]

Or, la part la plus importante de ce prix hors taxe est celle du prix de la ressource (le carburant), puisque les coûts de stockage et de transport (marge de gros) jusqu'aux stations-services et les coûts de distribution (marge de détail) ne représentent qu'un tiers de ce prix hors taxe.

Afin de réduire le montant de ce prix hors taxe, puisque le prix de la ressource (le carburant) représente une part très importante de ce prix (65,1 % pour le SSP et 66,2 % pour le gazole en 2009), il est suggéré d'utiliser la même méthode que celle qui permet de calculer le prix des carburants dans les DOM. Cette méthode s'attache notamment à introduire plus de transparence dans la détermination du prix de la ressource, à savoir le prix CAF du carburant.

Une des pistes de réflexion serait donc de proposer, pour déterminer ce prix CAF en Nouvelle Calédonie, la même méthode que celle utilisée dans les DOM, c'est-à-dire de ne plus se fonder sur les factures transmises par les importateurs puis de calculer une moyenne pondérée du prix « rendu à Nouméa », ce qui est la méthode actuelle, mais d'utiliser l'index de cotation de référence (en l'occurrence MOPS⁵ de Singapour) qui serait augmenté des coûts d'assurance et de fret. Cette méthode permettrait d'éviter que ne soit incluse dans ce premier élément de calcul du prix la « marge amont » de la compagnie pétrolière et résultant de la différence entre le prix d'achat réellement payé et ce prix d'achat facturé à la filiale locale et qui n'a pas à figurer dans ce prix CAF, pour la détermination d'un prix réglementé.

Cette méthode devrait permettre de réduire le prix hors taxe des carburants au niveau de celui de la métropole et de donner le choix à la Nouvelle Calédonie d'augmenter le niveau des taxes, sans que cette augmentation se traduise forcément par une augmentation du prix TTC à la pompe. »

⁵ Le MOPS, Mean Of Platts, correspond à la moyenne des composantes hautes et basses d'une évaluation de prix pour les cargaisons de pétrole chargées à partir de Singapour. Il est souvent utilisé comme un élément flottant des offres de prix ; le platts étant une société spécialisée indépendante qui fournit des informations et des évaluations de prix de référence pour une gamme de produits. Son évaluation des prix journaliers du pétrole brut et des prix spot des produits de raffinage sont reconnues comme des références de l'industrie dans toutes les régions.

3. Le mode de calcul de la valeur d'importation (prix CAF)

Intitulés	Essence	Gazole
Prix CAF (1)	80,30	80,30
Taxes (2)	50,8	24,2
Produit d'activité grossiste (3)	17,6	16,5
Variable de péréquation (4)	3,1	3,1
Prix maximum de cession aux revendeurs (5) = (1)+(2)+(3)+(4)	151,8	126,1
Produit d'activité détaillant (6)	11,90	11,90
Prix maximum de vente au détail (7) = (5)+(6)	163,7	138,0

Les valeurs sont exprimées en franc CFP par litre.

Le schéma ci-contre décrit les différents postes entrant dans la fixation du prix de l'essence et du gazole en Nouvelle-Calédonie⁶ à savoir :

- le Coût-Assurance-Fret (CAF),
- les taxes en vigueur notamment la taxe sur les produits pétroliers (TAP) et la taxe additionnelle sur les produits pétroliers (TAPP),
- le produit d'activité grossiste,
- la variable de péréquation.
- Le prix public inclut la marge détaillant.

Tous ces postes sont fixés par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie⁷ selon des formules aboutissant à des forfaits.

Actuellement, pour déterminer le prix CAF, le conseil économique et social observe que les pouvoirs publics se fondent sur les factures transmises par les importateurs puis calculent une moyenne pondérée du prix « rendu à Nouméa ». La proposition de délibération vise à appliquer la recommandation de l'autorité de la concurrence qui préconise d'utiliser l'index de cotation de référence (MOPS de Singapour) qui serait augmenté des coûts d'assurance et de fret.

Bien qu'il ait été avancée une meilleure transparence et une baisse du coût du carburant pour le consommateur, le conseil économique et social estime la base de calcul et l'annonce d'une diminution à la pompe contestables. En effet, la méthode proposée ne prend pas en considération les premiums⁸ et la comparaison avec l'île de la Réunion n'est pas pertinente eu égard à plusieurs différences, telles que :

- **la taille du marché** (137 millions de litres contre 90 millions pour l'essence et 350 millions de litres contre 261 millions pour le gazole⁹) : 28%

⁶ Avis relatif à la structure des prix de l'essence et du gazole pour la période du 1er au 30 juin 2013, *JONC n°8911 du 28 mai 2013 p.4273.*

⁷ Arrêté n°2013-345/GINC du 12 février 2013 portant modification de l'arrêté modifié n°2006-1339/GNC du 10 avril 2006 relatif aux modalités de calcul des tarifs applicables à la vente au détail de l'essence et du gazole, *JONC n°8879 du 21 février 2013 p.1759.*

⁸ Le premium est un surcoût lié à deux facteurs principaux :

- La taille du lot minimum à charger sur le tanker : en général 20 000 tonnes pour les produits courants gasoil/essence. Quand le lot est inférieur, un surcoût est ajouté car les coûts liés à l'utilisation du terminal pétrolier ne sont pas couverts par le volume de la cargaison. Ces coûts peuvent varier d'un terminal à l'autre.
- Les spécifications du produit : cela signifie que le premium va varier d'un produit à l'autre. Celui de l'essence est différent de celui du gasoil par exemple.

De plus, les premiums varient selon les zones géographiques : Singapour, Moyen Orient, USA, Europe, mais également selon les conditions du marché.

⁹ Source sociétés pétrolières sur l'année 2012.

de plus pour l'île de la Réunion impliquant des économies sur le premium et le fret au litre ;

➤ **la distance par rapport à Singapour** (5800 kms contre 8200 kms) : la Nouvelle-Calédonie a 41% de plus de distance induisant un impact sur le fret ;

➤ **les infrastructures portuaires et de stockage** : tirant d'eau trop faible en Nouvelle-Calédonie pour les pétroliers et capacités de stockages différentes d'où une obligation de touchers intermédiaires dans d'autres îles du Pacifique ;

➤ les bases de calcul sont similaires mais le **MOPS utilisé** diffère du fait du délai d'acheminement du produit et de sa déclaration en douane qui induisent une différence de période de référence.

Pour l'ensemble de ces raisons, le conseil économique et social constate que les chiffres choisis dans le rapport concernant la proposition de délibération modifiant la base de calcul du prix CAF en Nouvelle-Calédonie donnent une appréciation erronée de la situation, telle que :

➤ l'analyse du prix CAF n'a pas tenu compte des conditions propres à chaque île qui impactent le calcul des premiums et le prix du fret,

➤ la période de référence de l'exemple donné dans l'exposé des motifs est une période de baisse des MOPS, les prix à la Réunion ont donc réagi plus rapidement à la baisse, allant de même en cas de hausse,

➤ sur une période plus longue (uniquement trois mois dans le rapport), le mode de calcul retenu en Nouvelle-Calédonie est sensiblement plus favorable tant pour l'essence que le gazole.

4. L'absence de concertation avec les partenaires économiques

A l'instar de l'adoption de la délibération portant détermination des taux de la taxe sur les produits pétroliers (TPP), et de la taxe additionnelle sur les produits pétroliers (TAPP), fixant la part des recettes affectées aux syndicats mixtes de transport¹⁰, le conseil économique et social rapporte que les acteurs économiques et notamment les compagnies pétrolières n'ont pas été consultés sur la proposition de délibération soumise à l'avis du conseil économique et social.

En sus du constat selon lequel l'étude pour l'adoption d'un tel projet ne semble pas aboutie (cf. supra), le conseil économique et social avance que le secteur économique n'est pas opposé à l'existence d'une réglementation et demeure favorable à son évolution mais de façon consensuelle.

III – RECOMMANDATIONS

1. L'importance de l'élaboration d'une réglementation en concertation avec les partenaires

Le conseil économique et social insiste sur l'importance d'un travail en collaboration avec les partenaires économiques et notamment les sociétés

¹⁰ Délibération n° 243 du 27 décembre 2012 portant détermination des taux de la taxe sur les produits pétroliers (TPP), et de la taxe additionnelle sur les produits pétroliers (TAPP), fixant la part des recettes affectées aux syndicats mixtes de transport et portant modification de la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole, JONC n°8862 du 29 décembre 2012 p.10914.

pétrolières. Aussi, il rappelle une recommandation du conseil économique et social dans son avis du 27 décembre 2012¹¹, à savoir : « *Les membres des commissions souhaitent que l'ensemble des parties concernées, comprenant notamment les sociétés pétrolières et les transporteurs, soit consulté préalablement à la fixation de la nouvelle formule de péréquation. En effet, il existe un risque de réorganisation des compagnies pétrolières, si cette dernière leur devenait trop défavorable, les incitant à ne pas conserver leurs pôles d'activités en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, les contrats de transports pourraient être renégociés à la défaveur des transporteurs, notamment les entreprises individuelles.* »

2. L'absence d'avis technique

Le conseil économique et social regrette profondément que la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) n'ait pas été en mesure de lui présenter son avis technique, malgré plusieurs relances. En effet, il estime primordial de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à la compréhension d'une mesure impactant l'économie du pays avant de se prononcer en faveur de son éventuelle adoption.

Aussi, il aurait souhaité non seulement avoir accès à une analyse critique de l'incidence de la réglementation proposée mais connaître la moyenne du différentiel sur les trois dernières années entre le prix CAF et le MOPS ainsi que les marges grossistes et détaillants dans les autres départements, territoires et collectivités d'outre-mer notamment à la Réunion et en Polynésie Française.

3. Rappel d'une préconisation du conseil économique et social s'agissant de l'approvisionnement des Îles Loyauté

Le conseil économique et social relève que la problématique des Îles Loyauté en matière d'approvisionnement en carburant reste inchangée. À ce titre, il revient sur des observations et propositions formulées dans l'avis du conseil économique et social du 27 décembre 2012 :

« Le conseil économique et social souligne les difficultés d'approvisionnement rencontrées par les Îles Loyauté face à la situation quasi monopolistique de deux compagnies. Lorsque l'une se trouve confrontée à une avarie, comme cela a été le cas pour la STILES en 2011 et pour la CMI en 2012, l'autre se retrouve en situation de monopole. À cet égard, il paraît délicat de faire jouer la concurrence quand une seule société opère, le principe de plafonnement mentionné dans le rapport au congrès, mais pas explicitement à l'article 4 du projet de délibération, semble donc difficilement applicable. De plus, le conseil économique et social s'interroge sur les modalités de la révision de celui-ci. S'agissant d'un micro-marché d'environ 16 millions de litres par an, les commissions notent que le coût de ravitaillement des Îles Loyauté est 5 fois plus élevé qu'un transport de Singapour à Nouméa. »¹²

« Afin de maintenir la distribution de carburants dans les Îles, le conseil économique et social préconise un encadrement des prix de transport aux compagnies maritimes existantes dans le but de ne pas pénaliser les pétroliers qui, en enregistrant des pertes sur le transport, cesseraient une partie de leur activité.

¹¹ Rapport et avis n°22/2012 du 27 décembre 2012 portant sur le projet de délibération relative au fonds de péréquation essence et gazole, JONC n°8867 du 15 janvier 2013 p.514.

¹² Ibid. 11.

Par ailleurs, le conseil économique et social insiste :

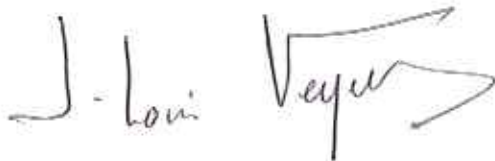
- *d'une part, sur la nécessité d'un renforcement des contrôles relatifs aux bateaux effectuant les transports de carburant,*
- *d'autre part, sur les besoins de réfection et d'entretien des quais de débarquement situés aux Îles Loyauté, et particulièrement à Ouvéa. »*

En outre, le conseil économique et social tient à souligner le caractère urgent avancé par les pouvoirs publics lors du rendu de l'avis de l'institution sur le projet de délibération relatif au fonds de péréquation de l'essence et du gazole alors qu'à ce jour, celui-ci n'est toujours pas adopté.

IV – CONCLUSION

En conclusion et compte tenu des observations et recommandations susmentionnées, **le conseil économique et social émet un avis défavorable** à la présente proposition de délibération modifiant la délibération modifiée n°173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole.

LE SECRETAIRE



Jean-Louis VEYRET

LE 1^{er} VICE-PRÉSIDENT



Gaston POIROI