



RAPPORT & AVIS N°26/2018

*De la commission des mines, de la métallurgie
et des énergies*

*Saisine du président du gouvernement concernant le
projet de délibération portant modification de la
délibération modifiée n°173 du 29 mars 2006 relative à la
structure des prix de l'essence et du gazole*

Présenté par :

Le président:

M. Yves GOYETCHE

La rapporteure:

Mme Jeannette WALEWENE,

Dossier suivi par :

Dr. Amélie-Anne FLAGEL, chargée d'études juridiques au bureau des études et Mme Laetitia MORVILLE, secrétaire au bureau des études du CESE-NC.

Adoptés en commission, le 14/08/2018,
Adoptés en bureau, le 14/08/2018,
Adoptés en séance plénière, le 17/08/2018

RAPPORT N°26/2018

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

A été saisi, en urgence, par lettre en date du 31 juillet 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie *d'un projet de délibération portant modification de 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, social et environnemental a confié à la commission des mines, de la métallurgie et des énergies le soin d'instruire cette saisine.

Elle s'est réunie pour auditionner les personnes concernées, à savoir:

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
07/08/2018	<ul style="list-style-type: none">- Madame Vaïté DUVIVIER, chef de cabinet de Nicolas METZDORF,- Monsieur Victor ALONSO, directeur de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de monsieur Bastian MORVAN, chef du service de l'énergie,- Monsieur Nicolas FAVRE, directeur général de TOTAL PACIFIQUE, accompagné de monsieur Martin DE LONGUEAU, directeur administratif et financier,- Monsieur Frank WILLEMS, directeur général de MOBIL IPC, accompagné de monsieur Etienne BOUZIGUES, directeur administratif et financier,- Madame Emily MONTCHANIN, présidente du groupement professionnel des gérants de stations services de Nouvelle-Calédonie, accompagné de monsieur Yves MOULIN, membre,- Madame Françoise KERJOUAN, vice-présidente de l'association UFC-Que choisir- Nouvelle-Calédonie.
A également été sollicité et n'a pas produit d'observations écrites : <ul style="list-style-type: none">- La société des services pétroliers en Nouvelle-Calédonie	
L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission des mines, de la métallurgie et de l'énergie dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.	
14/08/2018	Réunion d'examen & d'approbation en commission
14/08/2018	BUREAU
17/08/2018	SÉANCE PLÉNIÈRE
4	10

AVIS N° 26/2018

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 relative aux hydrocarbures.

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

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Ce projet de texte se concentre sur la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole. Il vise à modifier la méthode de calcul de certaines composantes de la formule entrant dans la détermination du prix de vente au détail de l'essence et du gazole.

Pour rappel, les composantes du prix final à la pompe sont les suivantes, au 1^{er} juillet 2018 :

intitulés	ESSENCE	GAZOLE
Prix CAF (1)	59,6	57,0
Taxes HORS TGC (2)	50,5	29,5
Produit d'activité grossiste (3)	15,1	13,9
Variable de péréquation (4)	3,1	4,1
PRIX MAX DE CESSION AUX REVENDEURS HORS TGC (5) = (1)+(2)+(3)+(4)	128,3	104,5
Produit d'activité détaillant (6)	12,1	12,1
PRIX MAX DE VENTE AU DETAIL TGC incluse (7) = (5)+(6) + TGC	140,8	116,9

Pour l'heure le prix CAF¹ est basé sur la moyenne des bateaux déclarés en douanes sur un mois donné. Le gouvernement propose, à l'instar des départements d'outre-mer, de prendre une nouvelle référence à savoir la valeur moyenne de la cotation internationale du mois donné, ceci afin d'éviter une majoration trop importante du prix CAF.

¹ Coût, assurance, fret

Le calcul du poste « taxes » serait pour sa part modifié pour s'aligner sur la méthode employée pour le prix du gaz, à savoir d'inclure le coût de la patente (centimes additionnels dont le montant est proportionnel aux prix du produit importé).

Concernant le calcul du poste « produit d'activité grossiste » (à savoir le revenu des opérateurs pétroliers), il est proposé, comme pour l'électricité et le gaz, d'y intégrer deux paramètres visant à inciter les pétroliers à réaliser des investissements : le revenu au titre des investissements (rémunération en fonction des investissements réalisés) et le revenu au titre de l'exploitation (fixation d'un revenu en F. CFP/Litre sur la base des coûts d'exploitation).

Il est enfin question d'ajouter un paramètre dans le poste « produit d'activité détaillant » en tenant compte en plus des indices économiques calédoniens comme antérieurement, à savoir l'évolution des volumes de vente d'essence et de gazole.

Par ailleurs, des sanctions sont également prévues en cas de manquement aux obligations de communication et d'information par les opérateurs pétroliers.

Tel est l'objet de l'avant-projet de délibération soumis à l'examen de la commission.

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

A titre liminaire, les commissaires constatent que la proposition de modification de formule de calcul du prix « CAF » n'est pas nouvelle. Une proposition de délibération sur le sujet, ayant fait l'objet d'un avis de la part du CESE², proposait déjà de s'aligner sur la méthode prévalant dans les DOM afin de « *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* ³ ».

Le CESE-NC avait déjà signalé que le comparatif entre les DOM et la Nouvelle-Calédonie n'était pas des plus judicieux car il passait sous silence d'importantes différences.

De même, le présent projet n'inclut pas la problématique particulière des îles bien qu'il s'avère qu'un contrôle des prix plus étroit à la pompe soit nécessaire.

A- Observations et recommandations générales

Les auditionnés font remonter leur incompréhension générale sur le texte. Ils pointent son imprécision, qui laisse la porte ouverte à toutes les interprétations.

² Rapport et avis n° 12/2013, disponible sur : www.cese.nc

³ *Id.*

En premier lieu, ils relèvent la différence entre le faible produit sur le carburant attribué aux détaillants par rapport aux grossistes. En effet, aucun des grossistes du territoire n'a déposé ses comptes à la DAE à ce jour, il n'est donc pas possible de connaître l'impact de ces mesures sur leur résultat.

Les conseillers s'interrogent également sur le fait que le prix règlementé est un prix maximum, mais qui est appliqué de fait par tous les distributeurs. Les opérateurs ont, de leur côté, refusé d'indiquer s'ils pratiquaient des prix grossistes différenciés ou s'alignaient sur le prix maximum. Les commissaires se demandent s'il existe un accord tacite ou explicite de l'ensemble des opérateurs pour, de fait, s'entendre pour pratiquer les prix maximaux.

Les conseillers souhaitent qu'une analyse précise des coûts soit établie, par exemple en référence avec les tarifs pratiqués dans les DOM : coût de l'assurance du bateau, coût du fret, Premiums, coûts de livraison (grossiste / station-service, y compris sur les îles).

Recommandation n°1 : les commissaires demandent au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de saisir l'autorité de la concurrence sur la problématique des prix du carburant en NC. Ils signalent également le manque criant de transparence sur les comptes des sociétés de carburant.

Les conseillers constatent également la taxation disproportionnée entre l'essence et le gazole, alors même que ce dernier est reconnu comme cancérigène certain par le CIRC⁴ de l'OMS.

Recommandation n°2 : dans un premier temps, les conseillers proposent une convergence entre les prix de l'essence et du gazole afin de diminuer la part des véhicules diesels dans le parc automobile calédonien. D'autre part, il convient de prévoir une transition vers des carburants moins polluants (biogaz, hydrogène etc...), de manière à préserver l'environnement et la santé des Calédoniens.

De plus, sur les trois grossistes calédoniens, deux sont des compagnies internationales qui, par leur statut, peuvent minorer leurs résultats et s'exonérer d'impôts, alors que la troisième n'est pas dans la même situation statutaire que ces dernières et est susceptible de supporter des coûts supérieurs.

Recommandation n°3 : la commission constate cette inégalité et invite le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à se pencher sur le sujet.

Les commissaires remarquent que ce projet illustre la nécessité d'évaluer les politiques d'exemptions fiscales avant de les mettre en œuvre ou de les attribuer. En effet, une politique publique qui n'est pas utile à l'intérêt général n'a aucun intérêt.

Recommandation n°4 : les conseillers rappellent que l'évaluation des politiques publiques, dans tous les domaines, est un préalable indispensable aux choix législatifs.

Il est de surcroît nécessaire de développer des politiques de transport en commun efficace, respectueuses de l'environnement, qui diminueront notre dépendance aux énergies fossiles.

⁴ Centre international de recherche sur le cancer.

De plus, de manière générale, la commission relève que les opérateurs économiques auditionnés et l'administration ne paraissent pas prêts à la mise en place de la TGC à taux plein. Les auditions font également remonter que, d'un côté ou de l'autre, les prix hors taxes neutralisés n'ont pas été anticipés.

B- Observations et recommandations techniques

De leur côté, les opérateurs pétroliers soulignent leur perplexité quant au revenu au titre des investissements. Bien que ce dispositif soit mis en place pour les encourager à investir, cela risque, au contraire, de produire l'effet inverse. En effet, si leur rémunération est amoindrie ou incertaine car liée aux potentiels investissements de leurs concurrents, ils ne disposeront pas de la visibilité nécessaire pour investir. Chacun restera donc dans l'expectative.

Recommandation n°5 : les conseillers indiquent que faute de connaître la part de rémunération au titre des investissements dans la rémunération totale, ils ne peuvent évaluer l'impact de cette mesure.

Par ailleurs, le groupement professionnel des gérants de stations services de Nouvelle-Calédonie (GPGSSNC) constate que, bien qu'étant impacté par ce texte, il n'a pas été consulté. Il s'interroge sur la manière dont les modalités modifiées de la formule paramétrique vont produire un résultat concret sur leur chiffre d'affaire.

Recommandation n°6 : le CESE-NC a, à plusieurs reprises, rappelé l'importance de réformes concertées afin de s'assurer que tous les opérateurs d'une chaîne seront à même d'appliquer la réglementation dans les meilleures conditions. La commission remarque en l'occurrence que les détaillants n'ont pas bénéficié de cette information.

Recommandation n°7 : Les conseillers recommandent que les contrats liant les pétroliers et les stations-services soient remis à la DIMENC et fassent l'objet d'une analyse détaillée, afin de s'assurer qu'une maîtrise des marges des opérateurs ne se traduise pas par un ajustement de leur part sur les redevances que leur paient les stations-services. Il convient également de préciser ce que recouvrent les redevances, notamment si elles rémunèrent les investissements des pétroliers, qu'il est prévu de rémunérer par ailleurs.

Elle constate que des sanctions administratives semblent avoir été prévues, puisqu'infligées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

En premier lieu, les conseillers s'étonnent que la sanction soit prononcée par le gouvernement et non par l'administration comme c'est l'usage. La mention « gouvernement » peut laisser supposer qu'il s'agit du gouvernement collégial, ce qui sous-entend le consensus. Est-ce le but recherché ?

Recommandation n°8 : les commissaires souhaitent que ce point soit éclairci dans un sens ou dans l'autre.

En deuxième lieu, la commission s'étonne que ces sanctions administratives ne prévoient spécifiquement aucun délai relatif à la mise en demeure, si ce n'est par les mots « dans un délai déterminé ». En vertu du principe du contradictoire, le défenseur doit disposer d'un délai suffisant pour se justifier. Il serait donc plus judicieux de fixer un délai précis, en accord avec les principes jurisprudentiels en la matière.

Recommandation n°9 : les commissaires demandent qu'un délai précis soit fixé et non laissé à la seule appréciation du gouvernement.

En troisième lieu, la commission constate que l'obligation de publication des sanctions **sur le site de la DIMENC, dans la presse ou au niveau des stations services** n'est pas incluse dans ce projet de délibération. Or il s'agit d'un moyen particulièrement efficace pour empêcher la récurrence des fraudes. La publication permettra également aux parties civiles de demander des dommages et intérêts.

Recommandation n°10 : les conseillers invitent les rédacteurs à prévoir des obligations de publication de la sanction, graduées en fonction de la gravité de la faute.

III – CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission constate qu'elle ne dispose pas des éléments nécessaires pour rendre un avis circonstancié sur le texte soumis à son étude. En conséquence, la commission émet un avis réservé sur l'avant-projet de délibération, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents et représentés par **6 voix « réservé », 0 voix « favorable » et 0 voix « défavorable »**.

LA RAPPORTEURE



Jeannette WALEWENE

LE PRÉSIDENT



Yves GOYETCHE

IV – CONCLUSION

Suite aux observations de la commission 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 **4 voix « favorable », 0 voix « défavorable » et 22 « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE