



AVIS n° 01/2023
du 8 février 2023 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 la CMME¹ :

Le président :

M. Mélito FINAU

Le rapporteur :

M. Jacques LOQUET

Dossier suivi par :

M. Jérôme LAFLEUR, chargé d'études,
Laetitia MORVILLE, secrétaire et
Marianne GOYE, aide-documentaliste.

¹ CMME : 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 25 janvier 2023 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, selon la procédure d'urgence.

La commission des mines, de la métallurgie et des énergies, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 01/2023

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

En la matière, la réglementation applicable en Nouvelle-Calédonie détermine notamment les méthodes de calcul des prix d'importation de l'essence et du gazole, et les composantes de rémunération octroyées aux compagnies pétrolières implantées sur le territoire, comptabilisées dans le prix public de ces deux produits.

Les prix de l'essence et du gazole intègrent dans leur structure un poste dénommé "produit d'activité grossiste" (PAG) qui constitue le revenu des opérateurs pétroliers pour leurs activités de stockage. Ce dernier comprend deux composantes : un revenu au titre de l'investissement et un revenu au titre de l'exploitation. Afin que chaque opérateur perçoive un revenu qui correspond aux investissements qu'il a réellement effectué, un mécanisme de péréquation² est mis en œuvre entre les acteurs. L'arrêté n°2018-2365/GNC du 25 septembre 2018 prévoit ainsi que des flux financiers sont versés par les opérateurs ayant le moins investi à ceux ayant le plus investi.

Depuis l'édiction de cette réglementation en 2018, les flux financiers prévus entre les trois opérateurs pétroliers au titre du mécanisme de péréquation des investissements sont les suivants (si le montant est positif c'est ce que doit l'opérateur, et inversement)

| En F.CFP | TotalEnergies | Mobil IPC | SSP |
|----------|---------------|--------------|-------------|
| 2018 | -2 462 513 | -59 101 365 | 61 563 878 |
| 2019 | -6 002 501 | -99 765 824 | 105 768 325 |
| 2020 | -19 478 928 | -86 976 856 | 106 455 784 |
| 2021 | 11 017 759 | -96 461 949 | 85 444 190 |
| TOTAL | -16 926 183 | -342 305 994 | 359 232 177 |

Source : Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

² Répartition des charges, des impôts, etc., tendant à une égalité.

Jusqu'à présent, la société des services pétroliers (SSP) n'a jamais versé ces flux à ses confrères et doit donc 331 millions de F.CFP à Mobil et 28 millions de F.CFP à TotalEnergies.

L'opérateur a contesté devant la juridiction administrative la légalité de l'arrêté n° 2018-2365/GNC du 25 septembre 2018, qui prévoit notamment les modalités de calcul du flux de péréquation du revenu d'investissement.

Le tribunal administratif ayant rejeté son recours, la SSP a fait appel de ce jugement en avril 2019 devant la cour administrative de Paris qui a, de nouveau, rejeté sa requête dans un arrêt du 21 mars 2022. En conséquence, la SSP s'est récemment pourvue en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'Etat. Actuellement le pourvoi est au stade d'admission.

En parallèle, la société Mobil a introduit plusieurs demandes devant le tribunal mixte de commerce afin d'obtenir le versement par la SSP, des flux de péréquations correspondant aux années 2018 à 2020. Elle a pour le moment obtenu gain de cause pour l'année 2018 mais la SSP a fait appel du jugement du tribunal mixte de commerce.

Toutefois, ces procédures sont actuellement suspendues puisque la Cour d'appel et le tribunal mixte de commerce ont sursis à statuer dans l'attente de l'issue du recours portant sur la légalité de l'arrêté n° 2018-2365/GNC du 25 septembre 2018 devant la juridiction administrative.

Enfin, au regard de la rédaction actuelle des textes, le gouvernement ne dispose d'aucun moyen pour obliger le versement des montants dus entre les opérateurs. Il s'agit d'une créance entre deux personnes privées, que seule la juridiction civile peut contraindre la SSP à honorer.

Dans le but d'éviter le renouvellement d'une telle situation, il est proposé de faire évoluer la délibération modifiée n°173 du 23 mars 2006, en créant un fonds au travers duquel transiteraient les flux de péréquation au titre des investissements. Ce fonds, géré par la Nouvelle-Calédonie, constituerait un intermédiaire entre les opérateurs pétroliers afin d'éviter qu'ils n'aient à se verser ces sommes directement entre eux. Un opérateur qui aurait perçu trop de revenus sur un exercice, verserait ainsi le surplus de revenus au fonds. À l'inverse, le fonds verserait à l'opérateur son manque à gagner sur l'exercice précédent.

Cette gestion au travers d'un fonds présenterait l'avantage de préserver les opérateurs pétroliers en cas de défaut de paiement d'un de leurs confrères et permettrait à la Nouvelle-Calédonie d'émettre un titre de recettes pour remédier à ces situations. Ce projet de texte prévoit des pénalités pour les opérateurs qui n'honoreraient pas leurs obligations de paiement dans les temps.

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

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

A. Propos liminaires

Dans son avis n°26/2018 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, le CESE avait souligné "qu'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". En conséquence, la recommandation n°1 de l'avis précité mentionnait "un manque criant de transparence sur les comptes des sociétés de carburant", et l'institution avait rendu un avis réservé, constatant qu'elle ne disposait pas "des éléments nécessaires pour rendre un avis circonstancié sur le texte soumis à son étude".

Concernant le présent projet de délibération, le contexte est similaire. L'institution ne dispose pas de l'ensemble des informations relatives aux modalités de calcul de la répartition du revenu, au titre des investissements, entre les opérateurs pétroliers au travers de flux de péréquation et les comptes n'ont toujours pas été déposés à la DAE. **Recommandation n°1 : Appliquer les sanctions qui s'imposent aux opérateurs pétroliers, voire les durcir, concernant le non-respect de l'obligation de dépôt de leurs comptes.**

Enfin, les délais relatifs au traitement de cette saisine, selon la procédure d'urgence, n'ont pas permis l'étude de modèles différents de rémunération des investissements comme le système forfaitaire pratiqué en Polynésie française par exemple.

Pour toutes ces raisons, le CESE souligne à nouveau que les éléments dont elle dispose ne lui permettent pas de rendre un avis circonstancié sur ce texte.

B. Sur la garantie de paiement

Face au problème de non versement des flux financiers d'un opérateur pétrolier à ses confrères, au titre du mécanisme de péréquation des investissements, le présent projet de délibération propose la création d'un fonds, au travers duquel transiteraient ces flux. Géré par la Nouvelle-Calédonie, il constituerait un intermédiaire entre les opérateurs afin d'éviter qu'il n'aient à se verser ces sommes directement entre eux.

Le CESE relève que la mise en place des sanctions prévues, à l'article 4 du projet de délibération, et l'émission de titres de recettes à l'encontre des sociétés pétrolières redevables, qui devront procéder au paiement des sommes correspondantes, dans un délai de 30 jours à compter de la réception du titre de recettes, sont de nature à offrir des garanties supplémentaires aux opérateurs de voir leurs créances soldées. En effet, l'émission d'état des sommes dues devrait permettre le versement des flux financiers même en cas d'action en justice.

Cependant, le fonds ne bénéficiera pas de sommes autres que celles provenant du flux de péréquation. Tant que les recettes n'ont pas été perçues, le ou les opérateurs concernés ne pourront pas percevoir le versement de ces flux financiers. Il n'y a donc pas de garantie de paiement de la part de la Nouvelle-Calédonie.

A ce titre, l'institution craint que ce nouveau dispositif déplace le problème au lieu de le résoudre. En effet, la Nouvelle-Calédonie ne pouvant garantir le versement des flux financiers en cas de non versement des recettes, et la SSP étant opposée au versement de ces flux, il est possible que la situation perdure.

Une autre limite du système proposé est que les opérateurs pétroliers s'attendent à ce que la Nouvelle-Calédonie porte le risque de ce système en abondant le fonds préalablement. Le CESE s'oppose à ce que la Nouvelle-Calédonie se porte garante du transfert de ces flux.

Recommandation n°2 :S'assurer juridiquement que l'un des opérateurs ne puisse pas se retourner contre la Nouvelle-Calédonie pour obtenir le versement des flux financiers en cas de non-disponibilité des fonds.

C. Sur l'opérabilité du mécanisme

Les prix publics maximum de l'essence et du gazole intègrent dans leur structure un poste dénommé « produit d'activité grossiste » (PAG), relatif à la rémunération des opérateurs pétroliers pour leurs activités de stockage des produits pétroliers.

Le PAG_CAPEX³ correspond à la moyenne des revenus octroyés aux opérateurs en fonction des investissements qu'ils réalisent dans leur dépôt pétrolier et dans les stations-service. En 2022, cette moyenne atteignait 3 francs par litre. Afin que chaque opérateur perçoive un revenu qui correspond aux investissements qu'il a réellement effectués, un mécanisme de péréquation est mis en œuvre entre les opérateurs. L'arrêté n° 2018-2365/GNC du 25 septembre 2018 prévoit ainsi que des flux financiers sont versés par les opérateurs ayant le moins investi comparativement à ceux qui ont le plus investi.

Ce processus de péréquation s'avère inopérant puisque les flux ne sont pas transférés et que des actions en justice sont en cours. L'ensemble du processus est remis en question et rien ne garantit que l'opérateur ayant contesté la légalité des modalités de calcul du flux de péréquation ne conteste à nouveau, la légalité du nouveau dispositif et refuse de verser ces flux à ses confrères.

Face à ce constat, le CESE s'interroge sur la mise en place d'un nouveau mécanisme, comprenant des modalités de calcul différentes, et qui emporterait l'adhésion de tous les acteurs. La possibilité d'un système de rémunération au forfait a notamment été débattu en commission. Rien ne semble justifier la nécessité d'organiser des flux entre les opérateurs.

³ Les CAPEX ou dépenses d'investissement (de l'anglais capital expenditure) se réfèrent aux immobilisations, c'est-à-dire aux dépenses qui ont une valeur positive sur le long terme.

Recommandation° 3 : Le système ne paraissant pas légitime pour tous les opérateurs, proposer un nouveau système dans un délai de deux ans qui :

- évite les flux financiers entre opérateurs,
- dont les investissements éligibles servent l'intérêt général,
- rémunère les opérateurs au prorata des investissements réalisés,
- dans un plafond déterminé par le système tarifaire.

D. Sur les stocks stratégiques

La réglementation prévue par le code de la défense oblige les opérateurs à constituer des stocks stratégiques. Il s'avère que les opérateurs ne s'imposent pas les mêmes obligations puisque pour l'instant l'Etat ne sanctionne pas le non-respect de cette réglementation. Toutefois, la politique interne de Mobil les contraint à la respecter strictement ce qui n'est pas le cas des deux autres pétroliers.

Recommandation n°4 : Prévoir des sanctions pour les opérateurs qui ne respectent pas l'obligation de stockage stratégique.

III- CONCLUSION DE L'AVIS N°01/2023

Le CESE rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : Appliquer les sanctions qui s'imposent aux opérateurs pétroliers, voire les durcir, concernant le non-respect de l'obligation de dépôt de leurs comptes.

Recommandation n°2 : S'assurer juridiquement que l'un des opérateurs ne puisse pas se retourner contre la Nouvelle-Calédonie pour obtenir le versement des flux financiers en cas de non-disponibilité des fonds.

Recommandation° 3 : Le système ne paraissant pas légitime pour tous les opérateurs, proposer un nouveau système dans un délai de deux ans qui :
évite les flux financiers entre opérateurs,
dont les investissements éligibles servent l'intérêt général,
rémunère les opérateurs au prorata des investissements réalisés,
dans un plafond déterminé par le système tarifaire.

Recommandation n°4 : Prévoir des sanctions pour les opérateurs qui ne respectent pas l'obligation de stockage stratégique.

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un avis *réserve* à la majorité **sur 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.**

L'avis de la commission a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **31 voix « pour »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°01/2023

- Nombre de réunions en commission : 2
- Adoption en commission : **06/02/2023**
- Adoption en bureau: **07/02/2023**
- Adoption en séance plénière : **08/02/2023**

Invités auditionnés (5) :

- **Monsieur Loic MARTIN-COCHER** chef de service energie de la DIMENC,
- **Monsieur René FERE**, directeur de la société des services pétroliers,
- **Monsieur Cédric DUCASSE**, directeur général Total énergies,
- **Messieurs Etienne BOUZIGUES et Anthony TRAN TAO**, respectivement directeurs commercial et financier de Mobil IPC,

Observations par écrit (0) :

-

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

-

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : Madame Pascale DALY, messieurs Hatem BELLAGI, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Mélito FINAU, Wilson FOREST, Yves GOYETCHE, Jean-Pierre KABAR, Jacques LOQUET, Patrick OLLIVAUD et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Pascale DALY, messieurs Hatem BELLAGI, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Yves GOYETCHE, Mélito FINAU, Jean-Pierre KABAR, Jacques LOQUET, Patrick OLLIVAUD et Marc ZEISEL.

Étaient absents lors du vote : Messieurs Aguetil GOWE, Wilson FOREST.