



Autorité de la Concurrence  
de la Nouvelle-Calédonie

## AVIS n° 2018-A-06 du 29 août 2018

### **relatif au projet de délibération visant à modifier la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole**

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (formation plénière),

Vu la lettre en date du 31 juillet 2018, enregistrée le 1<sup>er</sup> août 2018 sous le numéro 18/0009A, par laquelle l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « l'Autorité ») a été saisie, sur le fondement de l'article Lp. 411-1 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après, le « code de commerce »), d'une demande d'avis par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de délibération arrêté par le gouvernement visant à modifier la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole ;

Vu la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n°2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure générale, le rapporteur, le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance du 28 août 2018 ;

Après en avoir délibéré le 28 août 2018, est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| Résumé .....  | 4         |
| <b>I. Le contexte économique et juridique de l'activité d'importation et de distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>A. L'importation et la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie.....</b>   | <b>7</b>  |
| 1. Un marché de petite taille mais structurant.....   | 7         |
| 2. Trois sociétés pétrolières actives dans le secteur de l'importation et la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie .....   | 8         |
| 3. Un mode d'approvisionnement concurrentiel malgré l'absence de raffinerie .....   | 9         |
| 4. Le stockage du carburant se fait principalement à Ducos.....   | 10        |
| 5. L'acheminement du carburant sur la grande terre et dans les îles est sous-traité .....   | 11        |
| 6. Les principales caractéristiques du marché de la distribution au détail de carburants .....  | 11        |
| a) Un numerus clausus fixant le nombre de stations-services en province Sud .....   | 11        |
| b) La segmentation de la distribution au détail de carburants.....  | 13        |
| c) L'évolution du prix règlementé des carburants dans le cadre de la « vente en réseau » et sa comparaison avec la métropole et les autres territoires ultramarins .....                                    | 14        |
| <b>B. La réglementation des infrastructures pétrolières .....</b>   | <b>15</b> |
| 1. La réglementation en matière de normes environnementales définies par la Nouvelle-Calédonie et les provinces .....   | 15        |
| 2. La réglementation sur la constitution de stocks stratégiques fixée par l'Etat .....  | 16        |
| 3. Le non-respect de tout ou partie de ces obligations réglementaires par deux des trois sociétés pétrolières n'est pas sanctionné et à l'origine d'une situation concurrentielle déséquilibrée .....       | 17        |
| <b>C. L'encadrement des prix des carburants .....</b>   | <b>20</b> |
| 1. La méthode qui permet d'établir le prix maximum de cession aux revendeurs connaît actuellement d'importantes faiblesses .....  | 21        |
| a) Le prix « CAF » dépend des factures déclarées par les opérateurs pétroliers .....  | 21        |
| b) Le poste « Taxes » n'appelle pas d'observations particulières .....  | 23        |
| c) Le poste « produit d'activité grossiste » (« PAG ») est censé refléter le niveau de rémunération des grossistes au regard du service rendu .....   | 24        |
| d) La « variable de péréquation » destinée à lisser le coût d'acheminement du carburant vendu au détail sur l'ensemble du territoire inclut les volumes de carburants destinés aux clients industriels..... | 25        |
| 2. L'existence d'un prix maximum de vente au détail conduit à un alignement des prix de vente au détail au niveau le plus haut autorisé.....  | 27        |
| a) Le poste « produit d'activité des détaillants » (« PAD ») correspond à la rémunération des gérants de stations-services.....   | 27        |
| b) La détermination d'un prix maximum de vente au détail conduit l'ensemble des stations-services de Nouvelle-Calédonie à pratiquer le même prix au détriment de la concurrence par les prix .....          | 28        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>II. Un projet de délibération au service de la transparence qui mérite d’être précisé sur différents points .....</b>                           | <b>32</b> |
| <b>A. Un accroissement salutaire de la transparence du poste « prix CAF » à partir de cotations internationales ou de données objectives .....</b> | <b>32</b> |
| 1. Le nouveau mode de calcul du sous poste « FOB ».....  | 32        |
| 2. Le nouveau mode de calcul du sous-poste « assurances » .....  | 34        |
| 3. Le nouveau mode de détermination des « primes non cotées » et des « premiums » .....  | 34        |
| <b>B. Le nouveau mode de calcul du poste « taxes » en raison de l’entrée en vigueur de la TGC.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>C. Le mode de calcul du PAG et du PAD mérite d’être précisé pour en évaluer les conséquences sur le plan concurrentiel .....</b>                | <b>36</b> |
| 1. La modification du PAG.....   | 36        |
| a) L’impossibilité d’émettre un avis sur l’opportunité d’introduire un revenu au titre des investissements réalisés .....                          | 36        |
| b) Le revenu forfaitaire au titre de l’exploitation devra également être explicité .....   | 37        |
| 2. La modification du PAD.....   | 38        |
| <b>D. La révision du régime de sanction en cas de défaut de communication des documents dont la transmission est obligatoire .....</b>             | <b>38</b> |
| <b>Conclusion .....</b>  | <b>39</b> |

## Résumé

Les secteurs de l'importation et de la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie sont marqués par la présence de trois opérateurs pétroliers concurrents malgré l'étroitesse du marché (332.000 m<sup>3</sup> consommés par an). Total Pacifique SAS, Mobil et la société SSP s'approvisionnent en carburants de manière indépendante à Singapour et en Corée du Sud et disposent d'entrepôts de stockage principalement à Ducos. Le réseau de distribution du carburant s'étend sur l'ensemble de la grande terre et dans les îles Loyauté avec 101 stations-services, dont 60 en province Sud. Actuellement, 45 % des stations-services sont en location-gérance et 55 % sont gérées par des indépendants. Elles emploient 1900 salariés. L'acheminement du carburant sur le territoire se fait exclusivement par camions tandis que vers les îles le transport est effectué par bateaux affrétés par la société SSP pour le compte des autres sociétés pétrolières, en faisant appel à des sous-traitants.

Le secteur est fortement régulé. Sur le plan environnemental, les sociétés pétrolières sont tenues d'importer une certaine qualité de carburants et doivent mettre aux normes ICPE leurs infrastructures (cuves de stockage et de carburants à double enveloppe), sous le contrôle des provinces. En vertu d'une réglementation nationale, elles doivent également constituer des stocks stratégiques correspondant à 20 % de leurs parts de marché (73 jours de stocks) sous peine de sanction. Or, l'instruction a montré que seule la société Mobil respectait ces obligations et que les sanctions en vigueur n'étaient pas mises en œuvre à l'encontre des deux autres sociétés, créant un déséquilibre concurrentiel entre les acteurs.

Sur le plan commercial, la province Sud a mis en place un *numerus clausus* en 1996 interdisant l'ouverture de nouvelles stations-services sauf à en fermer une autre, qui a été limitée en 2016 à la zone du grand Nouméa. L'Autorité s'interroge sur la justification de cette barrière à l'entrée et recommande au gouvernement d'attirer l'attention du président de la province Sud sur le caractère anticoncurrentiel de cette réglementation pour l'inviter à la supprimer (recommandation n°1).

Le mode de formation des prix est également réglementé par la délibération modifiée n°173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole. La fixation du prix est libre sur les marchés de la vente de carburants aux industriels ». En revanche, sur le marché de la distribution au détail de carburants, il existe depuis toujours un prix maximum de vente aux consommateurs sur l'ensemble du territoire calédonien. En pratique, l'instruction a montré que cette réglementation qui laisse – en principe – la possibilité d'une concurrence par les prix entre les stations-services à un niveau inférieur au prix maximum, est détournée. En effet, le prix maximum est considéré par tous comme un « prix plancher ». Il n'y a d'ailleurs aucun affichage des prix à l'entrée des stations-services puisque le prix est – en pratique – le même partout. Pour favoriser l'animation concurrentielle dans les zones de chalandise où il existe plusieurs stations-services, l'Autorité recommande donc au gouvernement d'imposer aux sociétés pétrolières d'instaurer un « totem » affichant les prix dans toutes leurs stations (recommandation n° 3).

Saisie pour avis sur le projet de délibération modifiant la structure des prix de l'essence et du gazole, l'Autorité a constaté que le gouvernement n'entendait pas remettre en cause, à ce stade, le principe de la réglementation des prix de vente au détail mais qu'il souhaite améliorer les paramètres de calcul des différents postes de coût actuellement retenus.

Compte tenu du délai d'un mois laissé à l'Autorité pour rendre son avis, cette dernière s'est donc principalement attachée à analyser le projet de délibération présenté par le gouvernement au regard de son impact sur le mode de fixation des prix et la concurrence.

Pour résumer, l'Autorité considère que les modifications proposées par le gouvernement sont positives en ce qu'elles permettent d'accroître la transparence dans la formation du poste « prix CAF » à partir de cotations internationales ou de données objectives et extérieures aux sociétés pétrolières. Elle recommande au gouvernement de préciser, dans le projet d'arrêté, les indices de référence retenus et de s'assurer qu'ils soient représentatifs de la réalité des marchés concernés (recommandation n° 5).

S'agissant des autres postes composant les prix maxima de vente en gros et au détail des carburants, l'Autorité regrette de n'avoir pu disposer du projet d'arrêté précisant, en particulier, les formules paramétriques retenues, pour évaluer l'impact sur le niveau des prix et la concurrence de l'introduction d'un revenu au titre des investissements réalisés par les sociétés pétrolières dans la rémunération des grossistes (PAG) de même que l'introduction d'un revenu forfaitaire au titre de l'exploitation dans la rémunération des grossistes et des distributeurs (PAG et PAD).

S'agissant plus particulièrement de l'introduction d'un revenu au titre des investissements réalisés par les sociétés pétrolières, l'Autorité n'a pas d'opposition de principe dès lors que la réforme intervient « à niveau de revenu constant » comme l'a indiqué en séance le commissaire du gouvernement. Elle considère en revanche que les sociétés pétrolières n'ayant pas réalisé jusqu'à présent les investissements imposés par la réglementation doivent être sanctionnées par les autorités compétentes conformément à la réglementation en vigueur (recommandation n° 2).

Enfin, à plus long terme, l'Autorité considère qu'il serait pertinent de s'interroger sur le principe même de la fixation d'un prix maximum de vente en gros et au détail des carburants en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une étude sectorielle plus approfondie que le présent avis, permettant d'apprécier le fonctionnement concurrentiel ou non des marchés de l'approvisionnement et de la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie, et évaluer les moyens de renforcer la concurrence par les prix au bénéfice des consommateurs (recommandation n° 4).

1. Le premier alinéa de l'article Lp. 411-1 du code de commerce<sup>1</sup> dispose que : « *Les délibérations du congrès portant réglementation générale des prix sont adoptées après avis de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, du comité consultatif des prix, des chambres consulaires concernées ainsi que des organisations professionnelles de la branche intéressée. En l'absence de réponse dans le délai d'un mois à compter de la saisine, leur avis est réputé donné* ».
2. En l'espèce, par courrier en date du 31 juillet 2018, enregistré le 1<sup>er</sup> août 2018<sup>2</sup>, le gouvernement a saisi l'Autorité d'une demande d'avis relative à 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 (ci-après, le « projet de délibération »).
3. L'Autorité observe qu'elle est bien compétente pour rendre un avis sur ce projet de délibération mais regrette de ne pas avoir été également saisie du projet d'arrêté d'application envisagé. Or, ce dernier doit préciser les différentes formules paramétriques de calcul du prix de l'essence et du gazole essentiels à la compréhension de la réglementation envisagée et à l'analyse de son impact sur le fonctionnement des marchés concernés. Au cas d'espèce, le gouvernement a précisé devoir transmettre au bureau du congrès le projet de délibération en question après avis de l'Autorité avant la fin du mois d'août afin que les élus du congrès l'examinent, le mois de septembre étant consacré à la préparation du référendum. En outre, le projet d'arrêté serait toujours en cours de négociation. L'Autorité, comme son service d'instruction, ont pris acte de cette situation et répondu à la demande du gouvernement malgré le délai extrêmement contraint accordé.
4. Dans ce cadre, l'instruction s'est appuyée sur la documentation juridique et économique existante en Nouvelle-Calédonie. La Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC)<sup>3</sup> ainsi que les trois sociétés pétrolières présentes en Nouvelle-Calédonie ont été auditionnées : les sociétés Mobil International Petroleum Corporation (ci-après « IPC ») du groupe Exxon Mobil (ci-après « Mobil »)<sup>4</sup> ; Pacific Petroleum Company (ci-après « PPC »), nommée Société de Services Pétroliers en Nouvelle-Calédonie (ci-après « SSP »)<sup>5</sup> ; et Total Pacifique (ci-après « Total Pacifique »)<sup>6</sup>. Le groupement professionnel des gérants des stations-services de Nouvelle-Calédonie (ci-après le « GPGSSNC ») qui représente les gérants de stations-services a également été interrogé<sup>7</sup>.
5. Après avoir présenté le contexte économique et juridique de l'activité d'importation et de distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie (I), l'Autorité analysera les modifications envisagées par le projet de délibération transmis pour avis (II) au regard de son impact sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de l'approvisionnement et de la distribution de carburants, en proposant le cas échéant des recommandations pour l'améliorer.

---

<sup>1</sup> Dans sa version applicable à compter de la publication au JONC de la décision du Collège constatant la première réunion de l'Autorité.

<sup>2</sup> Annexe 01 et Annexe 01-A.

<sup>3</sup> L'audition des représentants de la DIMENC a eu lieu le 2 août 2018 (Annexe 03).

<sup>4</sup> L'audition des représentants de la société Mobil a eu lieu le 7 août 2018 (Annexe 05).

<sup>5</sup> La société SSP est également connue sous la désignation de « Shell » ou « ex-Shell ». L'audition des représentants de la société SSP a eu lieu le 6 août 2018 (Annexe 04).

<sup>6</sup> L'audition des représentants de la société Total Pacifique a eu lieu le 6 août 2018.

<sup>7</sup> L'audition des représentants du GPGSSNC a eu lieu le 9 août 2018. A noter que le GPGSSNC a déclaré lors de son audition qu'il avait peu d'adhérents provenant des îles et que les gérants indépendants ne sont pas affiliés à de rares exceptions près.

## I. Le contexte économique et juridique de l'activité d'importation et de distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie

6. Après avoir présenté les principales caractéristiques du marché des carburants en Nouvelle-Calédonie (A), l'Autorité analysera la réglementation applicable aux infrastructures pétrolières (B) ainsi que la réglementation des prix de vente au détail en vigueur (C).

### A. L'importation et la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie

#### 1. Un marché de petite taille mais structurant

7. La consommation totale annuelle de la Nouvelle-Calédonie en carburant<sup>8</sup> s'est élevée, en 2017, à approximativement 332 millions de litres (soit 332.000 m<sup>3</sup>). La consommation est relativement stable sur les dernières années tout comme le ratio de consommation essence (30 %) /gazole (70 %) qui demeure largement favorable au gazole.
8. A titre de comparaison, la consommation annuelle de carburant en Métropole s'est élevée à 56,2 millions de m<sup>3</sup>, en 2010<sup>9</sup>, contre 50,9 millions de m<sup>3</sup>, entre juillet 2017 et août 2018<sup>10</sup>, soit un repli de l'ordre de 9,5 %. Par ailleurs, la consommation totale annuelle de la Polynésie française en produits pétroliers (hors gaz) s'élevait, en 2016, à environ 400.000 tonnes<sup>11</sup>. La consommation totale en Polynésie diminue depuis quelques années<sup>12</sup>.
9. Les volumes consommés en Nouvelle-Calédonie sont particulièrement faibles par rapport à la Métropole et aux départements d'Outre-mer. Pour illustrer l'étroitesse du marché, la DIMENC a indiqué que ces volumes représentaient seulement 1 % de la capacité de production de la raffinerie de Singapour d'où provient une partie du carburant importé en Nouvelle-Calédonie<sup>13</sup>. Il s'agit donc d'un marché qui se caractérise par sa très petite taille à l'échelle mondiale.
10. Ce marché est cependant structurant en Nouvelle-Calédonie. D'une part, les dépenses en carburant constituent un poste important (et incompressible)<sup>14</sup> du budget des ménages calédoniens et sont comparativement plus élevées en Nouvelle-Calédonie qu'en Métropole. Ainsi, les Calédoniens dépenseraient en moyenne 205.200 F.CFP par an et par habitant pour leurs dépenses en carburant<sup>15</sup>. En Métropole, les dépenses annuelles moyennes par habitant

---

<sup>8</sup> S'agissant de l'essence, l'essence au plomb n'est plus importée en Nouvelle-Calédonie depuis 2000 (voir Annexe 20). L'arrêté n° 2009-4401/GNC du 29 septembre 2009 relatif aux caractéristiques de l'essence importée pour la vente au détail en Nouvelle-Calédonie précise les spécifications auxquelles l'essence importée en Nouvelle-Calédonie doit se conformer. Il est notamment prévu dans cet arrêté que la teneur en plomb de l'essence doit être inférieure à 5 mg/Litre. L'essence en Nouvelle-Calédonie est donc de l'essence sans-plomb. Dans le cadre du présent rapport, le terme « carburant » se réfère exclusivement au gazole et à l'essence sans plomb.

<sup>9</sup> Voir l'Avis de l'Autorité de la concurrence métropolitaine n°10-A-03 du 3 février 2010.

<sup>10</sup> Selon les données de l'Union française des industries pétrolières (UFIP) disponibles à l'adresse suivante : [http://www.ufip.fr/actualites/la-consommation-francaise-de-produits-petroliers-en-juin-2018#news\\_7638](http://www.ufip.fr/actualites/la-consommation-francaise-de-produits-petroliers-en-juin-2018#news_7638)

<sup>11</sup> Voir l'Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 de l'Autorité polynésienne de la concurrence, point 6, <https://www.autorite-concurrence.pf/avis/section-avis/75>.

<sup>12</sup> Ibid. point 8.

<sup>13</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>14</sup> En l'absence de système de transport public développé comme alternatif à la voiture.

<sup>15</sup> Article publié en 2018 faisant référence à des chiffres ISEE non disponibles en ligne <http://www.dnc.nc/rouler-essence-ou-diesel-la-tendance-sest-inversee/>

en carburant sont moins importantes et s'élevaient à 136.513 F.CFP (1.144 Euros) en 2016<sup>16</sup>. De plus, le carburant est essentiel pour le fonctionnement des industries calédoniennes (mines, électricité...) et constitue donc un poste coûts de production important pour les entreprises fortement consommatrices comme les transporteurs sur mine.

## **2. Trois sociétés pétrolières actives dans le secteur de l'importation et la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie**

11. Trois sociétés pétrolières, à savoir Mobil, SSP et Total Pacifique sont actives dans le secteur de l'importation du carburant en Nouvelle-Calédonie.
12. La société Total Pacifique SAS a été créée en 1963 en Nouvelle-Calédonie. Elle est une filiale à 100 % de Total Holding Asia SA. Elle emploie 82 salariés en 2017. L'activité principale de cette société est le stockage et la vente en gros d'hydrocarbures. Cette activité se décompose en plusieurs centres de profits : l'activité « réseau » qui consiste en la mise en gestion de stations-services ; l'activité « industriels » qui consiste à vendre des produits pétroliers à des entreprises industrielles (mines, etc.) ; la commercialisation du GPL ; la commercialisation du lubrifiant ; la commercialisation de kérozène pour l'aviation ; et de carburant pour bateaux. La société Total Pacifique a réalisé un chiffre d'affaires de 16 milliards de F.CFP en 2016.
13. La société Mobil est une société anonyme de droit américain. La structure présente en Nouvelle-Calédonie est un établissement de la société Américaine Mobil International Petroleum Corp (Groupe Exxon Mobil). Elle emploie 25 salariés en Nouvelle-Calédonie. L'activité principale de la société Mobil est la distribution et la vente de produits pétroliers. Cette activité se décompose en trois centres de profits : l'activité « réseau » qui consiste en la mise en gestion de stations-services ; l'activité de vente de produits pétroliers auprès d'industriels ; et l'aviation qui consiste en la vente de kérozène. La société Mobil a réalisé un chiffre d'affaires de l'ordre de 8 à 9 milliards de F.CFP en 2017<sup>17</sup>. Elle a indiqué au cours de son audition que ses parts de marché dans le secteur de la distribution de carburant sont en baisse depuis trois ans car elle a été contrainte de fermer des stations-services pour se conformer à la réglementation.
14. La société SSP est une société en nom collectif détenue à 100 % par Pacific Petroleum Company SA<sup>18</sup>. Elle emploie 32 salariés en Nouvelle-Calédonie. L'activité principale de la société SSP est la distribution et la vente de produits pétroliers. Cette activité se décompose en plusieurs centres de profits : l'activité « réseau » qui consiste en la mise en gestion de stations-services ; l'activité de vente de produits pétroliers auprès d'industriels de Nouvelle-Calédonie ; l'aviation qui consiste en la vente de kérozène ; et la marine. La société SSP a réalisé un chiffre d'affaires de 19,2 milliards de F.CFP en 2017<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Voir le document intitulé « Bilan énergétique de la France pour 2016 » de MARS 2018, page 73 [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits\\_editoriaux/Publications/Datalab/2018/datalab-30-bilan-energetique-france-2016-mars2018-e.pdf](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2018/datalab-30-bilan-energetique-france-2016-mars2018-e.pdf)

<sup>17</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Mobil (Annexe 05).

<sup>18</sup> Cette société est composée de trois entités (PPS à Tahiti, SSP en Nouvelle-Calédonie avec 2 établissements un en Nouvelle-Calédonie et un au Vanuatu), voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>19</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).



### **3. Un mode d'approvisionnement concurrentiel malgré l'absence de raffinerie**

15. La Nouvelle-Calédonie ne possède pas de raffineries sur son territoire et couvre l'intégralité de ses besoins en carburant par l'importation de produits raffinés finis. L'approvisionnement est géré par les trois sociétés pétrolières importatrices de manière indépendante.
16. Il est à noter que, contrairement à la situation dans les départements d'outre-mer, il n'existe pas de monopole d'importation du carburant en Nouvelle-Calédonie<sup>20</sup> ni de convention entre les sociétés pétrolières importatrices et les pouvoirs publics, à la différence de ce qui existe en Polynésie française.<sup>21</sup>
17. Le carburant importé en Nouvelle-Calédonie provient d'Asie. Chacune des trois compagnies pétrolières gère son propre approvisionnement, directement ou indirectement, par l'intermédiaire de ses sociétés-mères, auprès de fournisseurs de produits pétroliers raffinés en Corée du Sud ou à Singapour.
18. La société SSP, à travers son groupe, importe principalement son carburant de la raffinerie de Yosu en Corée du Sud. La société PPC, société mère de la société SSP, négocie l'approvisionnement pour toute la zone Pacifique. Pour sa part, la société Total Pacifique s'approvisionne principalement à Singapour et pour partie en Corée en Sud. Elle a conclu un contrat d'approvisionnement avec son groupe<sup>22</sup>. Enfin, l'approvisionnement en carburant de la société Mobil se fait à Singapour par l'intermédiaire du groupe Exxon Mobil<sup>23,24</sup>.
19. En ce qui concerne l'acheminement du carburant, il existe une forme de mutualisation entre les sociétés Mobil et Total Pacifique, ces dernières affrétant parfois des bateaux communs<sup>25</sup>. La société SSP ne mutualise pas avec les autres sociétés pétrolières et affrète ses bateaux pour son propre compte<sup>26</sup>.
20. Les navires affrétés sont des pétroliers de moyenne catégorie<sup>27</sup>. Ils ont une capacité de 45.000 « port en lourd » (ou « *deadweight tonnage* » ou « *DWT* » en anglais). Des pétroliers ayant une capacité plus importante (e.g., 65.000 DWT) ne peuvent pas être utilisés pour desservir la Nouvelle-Calédonie, le tirant d'eau de la rade de Nouméa n'étant pas assez important.
21. Les routes maritimes empruntées varient selon les opérateurs mais elles ne sont *a priori* pas des trajets directs entre les raffineries de départ et la Nouvelle-Calédonie, chaque navire effectuant une « *tournée du laitier* » dans d'autres îles du Pacifique. Par exemple, les navires

---

<sup>20</sup> Lors de leur audition, les représentants de la DIMENC ont ainsi déclaré qu'« *il n'existe pas de monopole d'importation en Nouvelle-Calédonie. Il n'y a pas de contraintes juridiques qui empêcheraient un nouvel acteur d'entrer sur le marché et d'importer du carburant* ». Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>21</sup> Pour une compréhension du système d'approvisionnement polynésien en carburant, voir l'Avis n° 2016-A-02 précité.

<sup>22</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Total Pacifique (Annexe 06).

<sup>23</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Mobil (Annexe 05).

<sup>24</sup> Le service d'instruction n'a pas eu accès aux contrats d'approvisionnement des sociétés pétrolières.

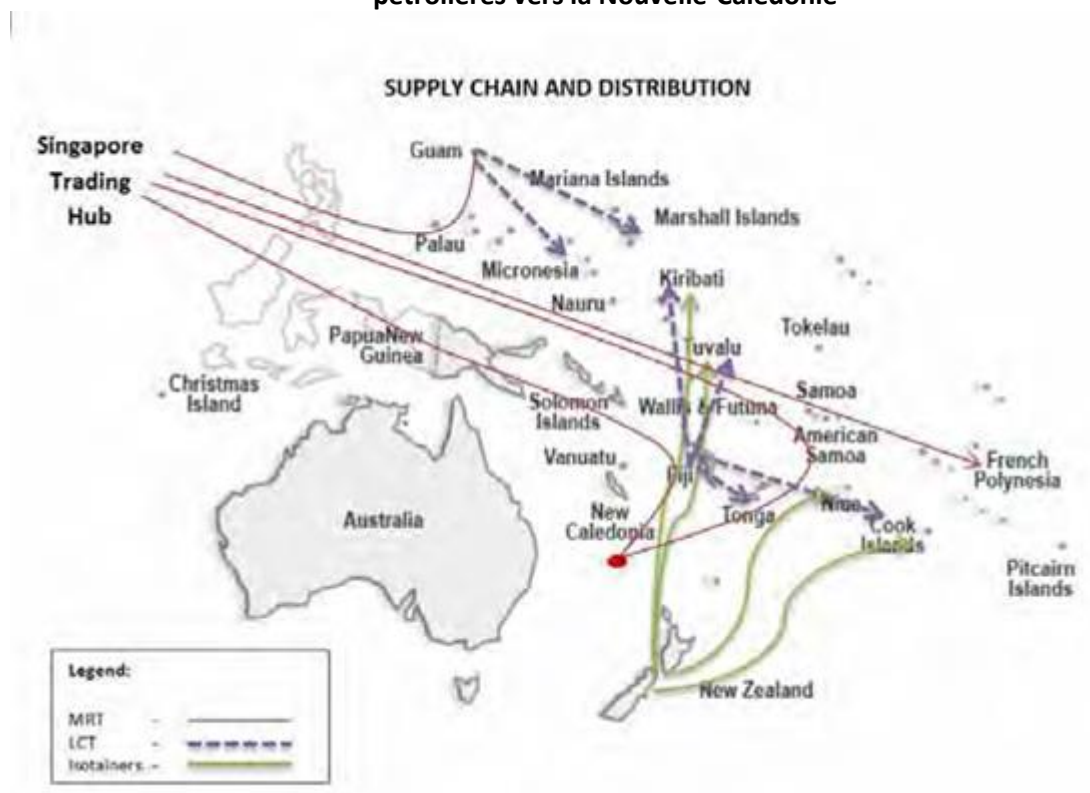
<sup>25</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>26</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>27</sup> Ces navires sont dits « *medium range Tankers* » ou « *MRT* ».

affrétés par la société SSP empruntent la route suivante : Yosu (Corée du Sud), les îles Samoa, les îles Fidji, le Vanuatu et la Nouvelle-Calédonie<sup>28</sup>.

**Carte illustrant les différentes routes empruntées par les navires affrétés par les sociétés pétrolières vers la Nouvelle-Calédonie**



Source : Guide de la tarification du carburant dans les îles du Pacifique à destination des pouvoirs publics des Etats et territoires du Pacifique préparé par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (2015).

**4. Le stockage du carburant se fait principalement à Ducos**

22. Une fois arrivé dans la zone de mouillage des pétroliers, le carburant circule dans un pipeline sous-marin jusqu'aux dépôts de stockage situés dans la zone industrielle de Ducos. Ces dépôts sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont, à ce titre, soumises à une réglementation spécifique (voir *infra*)<sup>29</sup>.
23. Il existe une mutualisation du stockage entre les sociétés Total Pacifique et Mobil au niveau du dépôt de Ducos. Ce dépôt est organisé sous forme d'une « joint-venture » non incorporée détenue à 51 % par la société Mobil et à 49 % par la société Total Pacifique. Le dépôt est opéré par la société Mobil.
24. La société SSP est propriétaire et gestionnaire d'un dépôt situé également à Ducos<sup>30</sup>. Il existe également de petits dépôts sur le territoire notamment des dépôts « aviation » à Magenta et à la Tontouta<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>29</sup> <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Depots-petroliers.html>

<sup>30</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>31</sup> Le dépôt de Tontouta est une « joint-venture » qui associe les trois opérateurs composé d'un actionariat tripartite (1/3 Mobil, 1/3 SSP, 1/3 Total Pacifique) et est opéré par la société Total Pacifique. Le dépôt de

## 5. L'acheminement du carburant sur la grande terre et dans les îles est sous-traité

25. Les trois sociétés pétrolières ont recours à la sous-traitance pour l'acheminement du carburant sur le territoire qui se fait, sur la Grande Terre, exclusivement par camions.
26. Pour l'acheminement du carburant vers les Iles Loyauté<sup>32</sup>, la société SSP organise le transport pour le compte des autres sociétés pétrolières et a recours à la sous-traitance. Les sous-traitants actuels sont la société TRANSWEB (2/3 du volume) et la société STILES<sup>33</sup> (1/3 du volume)<sup>34</sup>. La société SSP est le principal opérateur dans les Iles Loyauté<sup>35</sup>.
27. En ce qui concerne le stockage du carburant dans les Iles, il existe un dépôt à Lifou, commun aux trois opérateurs et dont l'actionnariat est tripartite (1/3 société Mobil, 1/3 société SSP, 1/3 société Total Pacifique). Ce dépôt est opéré par la société SSP.

## 6. Les principales caractéristiques du marché de la distribution au détail de carburants

### a) Un numerus clausus fixant le nombre de stations-services en province Sud

28. Il existe actuellement 101 stations-services en Nouvelle-Calédonie qui se répartissent entre les trois enseignes des sociétés pétrolières<sup>36</sup>. Il s'agit d'un nombre relativement important si on le compare à celui de la Polynésie française, où 56 stations étaient comptabilisées en 2016<sup>37</sup>.

Tableau sur la répartition des stations-services (en 2018)

| Société         | Stations   | En location gérance | Autres   | En province Sud <sup>38</sup> |
|-----------------|------------|---------------------|--|-------------------------------|
| Mobil           | 27         | 14                  | 13 (indépendants)                                      | 22                            |
| SSP             | 37         | 10                  | 27 (indépendants)                                      | 18                            |
| Total Pacifique | 37         | 21 <sup>39</sup>    | 15 en « DODO » <sup>40</sup><br>+1 station « blanche » | 20                            |
| <b>Ensemble</b> | <b>101</b> | -                   | -  | <b>60</b>                     |

Source : DIMENC et déclarations des sociétés pétrolières

---

Magenta est une « joint-venture » entre les sociétés Total Pacifique et SSP (50% SSP, 50% Total Pacifique) et est opéré par la société SSP.

<sup>32</sup> En 2010, des problématiques tarifaires liées à l'acheminement du carburant vers les Iles Loyauté ont suscité la publication d'un communiqué de presse du gouvernement ; voir

<https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/13864005.PDF> L'instruction n'a pas fait ressortir d'éléments susceptibles d'indiquer que des problématiques similaires existeraient à l'heure actuelle.

<sup>33</sup> Société de transport de l'intérieur et des îles dont le président est Louis Kotra Uregei.

<sup>34</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>35</sup> *Ib idem.*

<sup>36</sup> Calcul basé sur les chiffres communiqués par les sociétés pétrolières au service d'instruction.

<sup>37</sup> Voir l'Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 de l'Autorité polynésienne de la concurrence, point 31.

<sup>38</sup> En août 2018.

<sup>39</sup> Système « CODO » pour « company owns, dealer operates ».

<sup>40</sup> Pour « dealer owns, dealer operates ».

29. Ces stations-services présentent des statuts variables (dont la location-gérance) et s'approvisionnent exclusivement auprès de la compagnie pétrolière à laquelle elles sont adossées. Elles versent un loyer (ou une redevance) à la société pétrolière qui diffère pour chaque société pétrolière et dont le montant varie en fonction de différents critères.
30. Par ailleurs, il y a lieu de relever certaines particularités des stations-services calédoniennes par rapport à celles de la Métropole.
31. La première est que ce sont des pompistes qui servent l'essence. Ces derniers sont salariés des stations-services. Il ressort de l'instruction qu'une station-service emploie entre 4 et 20 personnes. Selon le GPGSSNC, 1 900 salariés seraient actuellement salariés des stations-services contre 1 763 il y a trois ans <sup>41</sup>.
32. La deuxième est que les stations assurent aussi la vente des bouteilles de butane et gaz ainsi que la vente de cigarettes et comprennent un espace « boutique ». Cette activité « boutique » représente environ un quart à un tiers de leur chiffre d'affaires et est essentielle à leur rentabilité<sup>42</sup>. Cette activité « boutique » est souvent structurante sur le plan de l'aménagement urbain car il s'agit de commerce de proximité très utilisé par les calédoniens.
33. La dernière est qu'il existe, depuis 1996, un *numerus clausus* sur l'ouverture de stations-services dans la province Sud dont la justification n'a pas pu être apportée au cours de l'instruction. Son champ d'application géographique a été revu, en 2016, pour ne plus s'appliquer aujourd'hui qu'aux communes de Nouméa, Dumbéa, Païta et le Mont-Dore (à « l'ouest de la rivière des pirogues »)<sup>43</sup>. Ce *numerus clausus* impose que toute ouverture d'une station-service opérant sous le nom commercial de l'une des trois sociétés pétrolières soit contrebalancée par la fermeture d'une station-service de la même enseigne. Il n'existe pas de réglementation similaire dans les provinces Nord et des Îles Loyauté et *a priori* pas davantage dans les autres territoires ultramarins.
34. La société Mobil a souligné au cours de l'instruction que cette réglementation est de nature à limiter la concurrence entre les sociétés pétrolières qui souhaitent développer leur activité en créant de nouvelles stations dans la zone du grand Nouméa. Interrogé en séance sur la justification de cette réglementation, le commissaire du gouvernement n'a pas pu apporter d'explication mais a confirmé que ce dispositif limite l'incitation des compagnies pétrolières à installer de nouvelles stations-services dans les zones urbaines en développement et peut conduire à dévitaliser, à l'inverse, un quartier tout entier autour d'une station-service qui serait fermée car moins rentable qu'une nouvelle station-service dans une autre zone, le tout au détriment des consommateurs qui viennent régulièrement « faire leurs courses » dans ce commerce de proximité.
35. L'Autorité considère pour sa part que cette réglementation constitue une barrière à l'entrée sur le marché de la distribution de carburants dans la zone du grand Nouméa de nature à restreindre le jeu de la concurrence. Elle invite donc le gouvernement à alerter la province Sud pour qu'elle supprime cette réglementation.

---

<sup>41</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants du GPGSSNC (Annexe 07).

<sup>42</sup> « Selon les stations, 2/3 à 3/4 du chiffre d'affaires est généré par le carburant. Le reste se fait par la boutique ce qui est pour nous essentiel. La marge carburant ne permet pas de payer les charges, on compense avec l'activité boutique », voir le procès-verbal d'audition des représentants du GPGSSNC.

<sup>43</sup> Voir la délibération n° 20-96/APS du 27 juin 1996 de la province Sud relative à l'implantation des installations de points de vente en vrac d'hydrocarbure. Voir également la délibération n° 28-2016/APS du 22 juillet 2016 (Annexe 08).

**Recommandation n° 1 :** l’Autorité invite le gouvernement à attirer l’attention du président de la province Sud sur le caractère anticoncurrentiel du *numerus clausus* sur l’ouverture des stations-services afin qu’elle supprime cette réglementation.

*b) La segmentation de la distribution au détail de carburants*

36. L’activité de vente de carburant au détail se décompose en deux branches : l’activité de vente en « réseau » pour laquelle la fixation des prix est réglementée (cf *infra*) et l’activité de vente aux « industriels »<sup>44</sup> pour laquelle la fixation des prix est libre et résulte de la concurrence entre les trois acteurs du marché.
37. Le chiffre d’affaires de la distribution au détail de carburant est principalement réalisé sur l’activité « réseau » (à hauteur de 69 %) et à hauteur de 31 % sur l’activité « industriels »<sup>45</sup>.

**Tableau sur les parts de marché des enseignes en 2016**  
(en volume)

| Enseigne        | Activité « réseau » | Activité « industriels » | Part de marché combinée |
|-----------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|
| Mobil           | [20-30] %           | [10-20] %                | [20-30] %               |
| SSP             | [30-40] %           | [60-70] %                | [40-50] %               |
| Total Pacifique | [40-50] %           | [20-30] %                | [30-40] %               |
| <b>Ensemble</b> | <b>100 %</b>        | <b>100 %</b>             | <b>100 %</b>            |

Source : DIMENC

38. L’instruction a montré que les trois sociétés pétrolières ont chacune une part de marché relativement stable qui évolue peu sur l’activité « réseau ». Ceci s’explique en partie par le *numerus clausus* en vigueur dans le grand Nouméa et l’absence de concurrence sur les prix entre les sociétés pétrolières qui s’alignent sur le prix maximum de vente au détail applicable sur l’ensemble du territoire (voir *infra*).
39. Néanmoins, il existe un sous-segment au sein de l’activité « réseau » qui se rapporte aux « cartes carburants ». Le marché dit des « cartes carburants » est constitué notamment des entreprises qui souscrivent à des contrats d’approvisionnement en carburant pour leur flotte de véhicules directement auprès des sociétés pétrolières. Pour ces clients, il existe un « effet volume »<sup>46</sup> permettant aux sociétés pétrolières de proposer des remises sur le prix de vente du carburant. Ainsi, les clients « cartes carburants » payent le litre de carburant à un prix moins élevé que le prix au détail dont s’acquitte l’automobiliste calédonien. L’instruction a souligné que, sur ce segment de marché, la concurrence entre les trois sociétés pétrolières jouait pleinement à travers un dispositif de remises accordées aux professionnels, qui peut conduire à des prix très bas par rapport au prix maxima de vente au détail.

<sup>44</sup> L’activité dite « réseau » consiste pour les sociétés pétrolières à vendre du carburant aux stations-services destiné à la vente au détail. Cette activité entre dans le champ d’application de la délibération n°173 qui prévoit des prix maxima de vente pour le carburant. L’activité dite « industriels » consiste pour les sociétés pétrolières à vendre des produits pétroliers à des clients industriels (mines, entreprises industrielles etc.) qui vont être stockés directement dans les cuves de leurs clients. Pour cette activité, les prix sont libres même s’il ressort de l’instruction que les prix règlementés servent souvent de base pour les négociations commerciales.

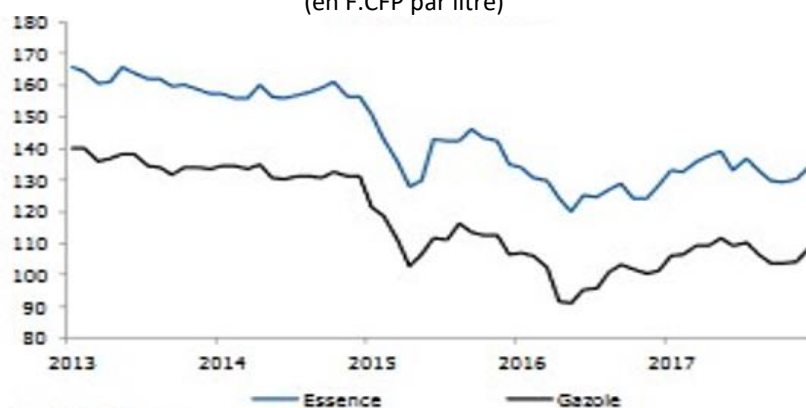
<sup>45</sup> Voir le rapport d’audit sur les comptes et les résultats financiers des trois sociétés pétrolières réalisé par le cabinet JMG pour le compte de la DIMENC en 2017 (Annexe 03-A).

<sup>46</sup> L’effet volume a un double effet positif pour les sociétés pétrolières. Il se traduit par une augmentation des volumes vendus et par un effet « garantie de volume », de fidélisation. En effet les volumes consommés par ces clients « carte carburant » sont moins susceptibles de varier que ceux de l’automobiliste lambda.

c) L'évolution du prix règlementé des carburants dans le cadre de la « vente en réseau » et sa comparaison avec la métropole et les autres territoires ultramarins

40. Le prix de vente au détail des carburants est règlementé de longue date en Nouvelle-Calédonie selon une formule paramétrique complexe (cf *infra*). Après avoir atteint un point particulièrement bas en janvier 2016, les cours internationaux du pétrole ont progressivement remonté en 2017, tendance qui se reflète dans les prix de vente au détail en Nouvelle-Calédonie comme le montre le graphique ci-dessous<sup>47</sup> :

**Tableau sur l'évolution du prix de vente au détail des carburants de 2013 à 2017**  
(en F.CFP par litre)



Source : DIMENC

41. Au 1<sup>er</sup> août 2018, les prix de vente maxima au détail TTC de l'essence et du gazole s'élèvent respectivement à 143,30 F.CFP et à 123,60 F.CFP par litre, ce qui est sensiblement moins élevé que les prix moyens constatés dans le reste du territoire français métropolitain ou ultramarin (à l'exception du prix de l'essence en Polynésie qui est plus bas).

**Prix des carburants au 1<sup>er</sup> août 2018 en métropole et en outre-mer**

(En FCFP)

|  | Essence       | Gazole        |
|--|---------------|---------------|
| <b>Nouvelle-Calédonie<sup>48</sup></b> | <b>143,30</b> | <b>123,60</b> |
| Polynésie Française <sup>49</sup>      | 133,00        | 135,00        |
| La Réunion <sup>50</sup>               | 177,79        | 143,18        |
| La Martinique <sup>51</sup>            | 177,79        | 152,73        |
| La Guadeloupe <sup>52</sup>            | 177,79        | 153,92        |
| Mayotte <sup>53</sup>                  | 184,95        | 153,92        |
| Métropole <sup>54</sup>                | 182,82        | 172,91        |

<sup>47</sup> Ce graphique est issu du rapport d'activité 2017 sur la Nouvelle-Calédonie publié par l'IEOM et disponible à l'adresse suivante : [http://www.ieom.fr/IMG/pdf/final\\_ra\\_2017\\_version\\_en\\_ligne.pdf](http://www.ieom.fr/IMG/pdf/final_ra_2017_version_en_ligne.pdf) (page 111)

<sup>48</sup> <https://www.lnc.nc/breve/hausse-des-prix-a-la-pompe-en-aout>

<sup>49</sup> HYPERLINK "http://www.ladepeche.pf/carburants-hausse-prix-quen-disent-usagers/" <http://www.ladepeche.pf/carburants-hausse-prix-quen-disent-usagers/>

<sup>50</sup> Les prix des carburants au 1<sup>er</sup> août 2018 ont été publiés ce jour par la préfecture. Le prix du sans-plomb baisse de 1 centime et passe à 1,49 €, le gazole reste stable à 1,20 € le litre. Le prix de la bouteille de gaz baisse à 17,71 € : <https://habiter-la-reunion.re/prix-carburants-reunion/>.

<sup>51</sup> <https://la1ere.francetvinfo.fr/martinique/au-1er-aout-2018-prix-carburants-varient-martinique-613218.html>

<sup>52</sup> <http://www.guadeloupe.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Entreprises-economie-emploi-finances-publiques/Les-prix-des-produits-petroliers-et-du-gaz/Revision-des-prix-des-produits-petroliers-en-Guadeloupe-au-1er-aout-2018>

<sup>53</sup> <http://www.domtomnews.com/Les-prix-des-carburants-et-du-gaz-ne-bougent-pas-au-1er-aout.html#.W4T5WegzaCg>

## **B. La réglementation des infrastructures pétrolières**

42. En matière d'infrastructures pétrolières, la compétence relève de la collectivité de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces<sup>55</sup>, notamment en ce qui concerne les obligations environnementales tandis que le contrôle des stocks stratégiques demeure de la compétence de l'Etat<sup>56</sup>.

### **1. La réglementation en matière de normes environnementales définies par la Nouvelle-Calédonie et les provinces**

43. En ce qui concerne la qualité du carburant, depuis 2006, la Nouvelle-Calédonie a adopté une réglementation qui prévoit la mise en place de spécifications techniques destinées à améliorer leur qualité. L'objectif est d'abord de réduire la quantité de soufre dans les carburants importés en Nouvelle-Calédonie<sup>57</sup>. Des arrêtés viennent préciser les caractéristiques du gazole et de l'essence<sup>58</sup> importés pour la vente au détail<sup>59</sup>.
44. Selon les sociétés pétrolières auditionnées, la qualité du carburant en Nouvelle-Calédonie serait meilleure que sur les autres îles du Pacifique<sup>60</sup>. Les représentants de la DIMENC ont confirmé qu'en Nouvelle-Calédonie la qualité de l'essence et du gazole est proche de celle prévue par la réglementation applicable en Europe<sup>61</sup>.
45. Les dépôts de carburant et les stations-services sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont, à ce titre, soumises à une réglementation spécifique définie par les provinces<sup>62</sup>. Cette réglementation prévoit, par exemple, que les réservoirs de carburant des stations-services doivent désormais être « à double enveloppe » afin d'éviter tout risque de pollution des eaux et des sols. Elle préconise également de mettre en place un système de récupération des vapeurs de carburant dans les stations-services.

---

<sup>54</sup> 1,532 euros (soit 182,82 F.CFP) pour un litre d'essence et à 1,449 euros (soit 172,91 F.CFP) pour un litre de gazole : <https://www.autoplus.fr/actualite/Diesel-super-sans-plomb-E10-petrole-GPL-1528948.html>

<sup>55</sup> Ce transfert de compétence a eu lieu dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation politique en janvier 2000.

<sup>56</sup> Au regard de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, l'Etat est compétent pour réglementer l'obligation de constituer des stocks stratégiques de produits pétroliers. Voir également le Décret du 6 mai 1995 relatif à l'obligation de constituer et de conserver des stocks stratégiques de produits pétroliers dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon rendu applicable en Nouvelle-Calédonie par l'arrêté n°1536 du 14 septembre 1995 relatif à l'obligation de constituer et de conserver des stocks stratégiques de produits pétroliers dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie. A noter qu'il existe également un plan de ressources hydrocarbures (PRH) en Nouvelle-Calédonie qui est destiné soit à garantir ou rétablir, au moins à un niveau minimal, l'approvisionnement en hydrocarbures, dégradé ou interrompu, indispensable à la vie de la Nouvelle-Calédonie, soit à répondre à une demande exceptionnelle exigée ou rendue prioritaire par les circonstances. <https://dimenc.gouv.nc/energie/hydrocarbures#>

<sup>57</sup> <https://dimenc.gouv.nc/energie/hydrocarbures#>

<sup>58</sup> Arrêté n° 2009-4401/GNC du 29 septembre 2009 relatif aux caractéristiques de l'essence importée pour la vente au détail en Nouvelle-Calédonie, JONC du 8 octobre 2009, page 8289.

<sup>59</sup> Arrêté n° 2007-337/GNC du 18 janvier 2007 relatif aux caractéristiques du gazole importé pour la vente au détail en Nouvelle-Calédonie, JONC du 23 juillet 2007, page 432. Arrêté n° 2017-605/GNC du 14 mars 2017 relatif aux caractéristiques du gazole importé pour la vente au détail en Nouvelle-Calédonie.

<sup>60</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>61</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>62</sup> Voir pour la province Sud la délibération n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au code de l'environnement de la province Sud et notamment le livre IV Titre I sur les ICPE, articles 411-1 à 419-11, <https://www.province-sud.nc/element-thematique/code-lenvironnement#page-content>.



46. Il ressort de l’instruction que cette législation exige des sociétés pétrolières de réaliser des travaux importants de mise en conformité aux normes IPCE<sup>63</sup>. La société Mobil auditionnée, a ainsi précisé que cette législation l’a conduite à réaliser des investissements significatifs augmentant ses charges sans pour autant apporter un profit supplémentaire et à la fermeture d’un site.

## **2. La réglementation sur la constitution de stocks stratégiques fixée par l’Etat**

47. Le caractère stratégique des produits pétroliers a conduit l’Etat à imposer aux opérateurs la détention de stocks importants pour répondre initialement aux besoins en carburants des armées, et plus généralement, pour parer les conséquences d’une pénurie d’une source d’énergie polyvalente indispensable à l’économie<sup>64</sup>.
48. La DIMENC a indiqué qu’il existait deux niveaux d’obligations en Nouvelle-Calédonie. D’une part, les sociétés importatrices doivent constituer des stocks établis en fonction de leurs parts de marché sur les douze mois qui précèdent le mois d’application (20 % de leur part de marché/consommation doivent être constitués en stock ce qui équivaut à 73 jours de consommation). D’autre part, les autres acteurs non pétroliers (par exemple les métallurgistes) doivent eux constituer un stock équivalent à un quinzième des quantités consommées pour leur propre usage sur les douze mois qui précèdent le mois d’application<sup>65</sup>.
49. Les représentants de la DIMENC ont précisé que la législation sur les stocks stratégiques est la même pour tous les territoires ultramarins et la métropole mais qu’il existe des particularités pour chacune des collectivités par exemple sur le niveau des stocks, c’est-à-dire sur le nombre de jours de consommation à stocker<sup>66</sup>. Cette législation impose donc aux trois sociétés pétrolières de disposer des infrastructures suffisantes (dépôts de stockage) pour s’acquitter de ces obligations.
50. En métropole, l’Union Européenne impose à ses États membres le maintien de stocks de sécurité. La directive européenne n°2009/119/CE portant sur les stocks de sécurité (transposée en janvier 2013) impose un niveau minimum de 90 jours d’importations nettes (EPB) de stocks. Les stocks stratégiques que doivent constituer et conserver les opérateurs en Métropole représentent 29,5% des quantités de produits pétroliers distribuées au cours de l’année A-1 diminuées des quantités de pétrole brut produit sur le sol national<sup>67</sup>. En 2015, la France détenait en moyenne un volume de stocks équivalent à 114 jours d’importations nettes (EPB)<sup>68</sup>.
51. Dans les DOM, l’obligation de stockage stratégique est calculée sur la base d’une évaluation des risques de crises locales. Le pourcentage des mises à la consommation devant faire l’objet de stocks est plus faible qu’en métropole (10 % en moyenne) et individualisé par

---

<sup>63</sup> Voir les procès-verbaux des auditions des représentants des sociétés Mobil, SSP et Total Pacifique.

<sup>64</sup> Voir ci-après pour la réglementation applicable dans les DROM sur les stocks stratégiques (Annexe 22) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032396413&categorieLien=id>

<sup>65</sup> Voir le procès-verbal d’audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>66</sup> Voir le procès-verbal d’audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03). Voir ci-après pour la réglementation applicable dans les DROM sur les stocks stratégiques

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032396413&categorieLien=id>

<sup>67</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/chaine-petroliere-lapprovisionnement-distribution-carburants-en-france>

<sup>68</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/17%20%20Les%20infrastructures%20p%C3%A9troli%C3%A8res.pdf>



département et par catégorie de produits. Le dispositif a été revu en 2016 pour mieux refléter la réalité de chaque territoire ultramarin. L'arrêté du 25 mars 2016 relatif à la constitution des stocks stratégiques pétroliers en France métropolitaine, en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte prévoit les stocks suivants<sup>69</sup> :

#### Seuil de constitution des stocks stratégiques dans les départements d'outre-mer

(en % des mises à la consommation)

|   | Essences à usage automobile et essences à usage aéronautique | Gazole, fioul domestique, pétrole lampant (autre que carburéacteur) | Carburéacteur | Fioul lourd | Gaz de pétrole liquéfié |
|---|--|---|---------------|-------------|-------------------------|
| Zone constituée par la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane | 13 %   | 11 %  | 7 %           | 10 %        | 13 %                    |
| La Réunion  | 8 %  | 8 %   | 8 %           | 10 %        | 13 %                    |

52. En Polynésie, les obligations de stockage des opérateurs pétroliers sont calculées chaque mois par catégorie de produits et correspondent à 20 % de leur quantité mise à la consommation ou livrée à l'avitaillement en franchise des aéronefs civils au cours des douze mois précédents<sup>70</sup>, comme en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, l'Autorité polynésienne de la concurrence a constaté que « *les pouvoirs publics et les acteurs du secteur s'accordent sur l'inapplicabilité de ces textes en Polynésie française, en raison notamment de la multiplication des rotations de navires pétroliers que de telles contraintes de stocks génèreraient et en conséquence, du renchérissement des coûts de fret et in fine du prix des hydrocarbures sur le marché final.* »<sup>71</sup>.

### **3. Le non-respect de tout ou partie de ces obligations réglementaires par deux des trois sociétés pétrolières n'est pas sanctionné et à l'origine d'une situation concurrentielle déséquilibrée**

53. Il ressort de l'instruction qu'une seule société pétrolière, à savoir la société Mobil, s'acquitte de ses obligations réglementaires et a procédé à d'importants investissements pour se mettre en conformité avec la réglementation environnementale et celle relative aux stocks stratégiques<sup>72</sup>. Les deux autres acteurs du marché ont reconnu ne pas s'acquitter en tout ou partie de leurs obligations réglementaires afin de maintenir leur rentabilité financière. Ils n'ont donc pas investi ou pas suffisamment dans des infrastructures adéquates.
54. Les représentants de la société SSP ont reconnu ne pas respecter la législation sur les stocks stratégiques. Ils ont ainsi mentionné un projet de construction d'un dépôt de carburant en province Nord (sur la commune de Voh) datant de 2015 d'une capacité de 24.000 m<sup>3</sup> pour un coût de [CONFIDENTIEL] qui leur permettrait de constituer les stocks stratégiques nécessaires. Ils ont également expliqué avoir investi [CONFIDENTIEL] de F.CFP en étude pour ce projet, et l'avoir « gelé » à la suite de la baisse des prix du carburant décidée par le

<sup>69</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032396413&categorieLien=cid>

<sup>70</sup> <http://lexpol.cloud.pf/document.php?document=191040&deb=816&fin=818&titre=QXJyw6p0w6kgbsKwID E2MyBDQUIvQi5ERUYgZHUgMjMvMDMvMjAwMQ>

<sup>71</sup> Voir l'Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 de l'Autorité polynésienne de la concurrence, précité, point 25.

<sup>72</sup> En matière environnementale notamment ou pour le respect des stocks stratégiques Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Mobil (Annexe 05).

gouvernement<sup>73</sup>. Toutefois, au-delà de ces déclarations, aucun élément n'a été fourni pour permettre de vérifier les explications avancées par la société SSP.

55. Les représentants de la société Total Pacifique ont, de leur côté, confirmé qu'à l'heure actuelle leur société ne respectait pas la réglementation en vigueur. Ils ont expliqué ne pas pouvoir se conformer à cette législation en raison des contraintes de stockage. Selon eux, financer un dépôt de stockage qui leur permettrait de s'acquitter de leurs obligations en la matière coûterait approximativement [CONFIDENTIEL] millions de dollars US<sup>74</sup>, soit [CONFIDENTIEL] milliards F.CFP.
56. La société Mobil a précisé que cette situation favorise l'existence de distorsions de concurrence dans la mesure où les investissements qu'elle a engagés ont affecté sa rentabilité financière par rapport à ses concurrents. De plus, le respect de l'obligation de constituer des stocks stratégiques limiterait sa capacité d'expansion sur le marché de la vente aux industriels par rapport à celle de ses concurrents, son niveau des stocks stratégiques étant d'ores et déjà proche de la saturation au regard de ses infrastructures, alors qu'il est corrélé aux volumes de carburants vendus<sup>75</sup>. Elle a donc pris contact à plusieurs reprises avec le Haut-Commissariat à la République pour demander une révision à la baisse du niveau des stocks stratégiques exigés en Nouvelle-Calédonie et le fixer à un niveau comparable aux autres départements ultra-marins.
57. Le service d'instruction n'a pu entendre le Secrétariat général du Haut-commissariat pourtant contacté<sup>76</sup> sur la question de la pertinence du maintien de la réglementation actuelle en matière de stocks stratégiques en Nouvelle-Calédonie ou sur des spécificités propres au territoire qui permettraient de la justifier. D'une manière générale, l'Autorité considère que la réflexion entre le Haut-Commissariat, les services compétents de la Nouvelle-Calédonie et les sociétés pétrolières devrait être poursuivie afin d'apprécier la pertinence d'une modification de la réglementation en matière de stocks stratégiques, étant précisé que cette réglementation peut conduire à renchérir le coût du carburant (en raison de la multiplication des rotations qu'elle implique en termes de fret) et que son non-respect par deux des trois opérateurs sur le marché crée un déséquilibre concurrentiel.
58. En tout état de cause, l'Autorité observe qu'il existe des dispositifs de sanctions prévus par la loi tant s'agissant du non-respect des obligations environnementales que des obligations relatives à la constitution de stocks stratégiques. Si ces sanctions ne peuvent être prononcées par l'Autorité, elles pourraient l'être utilement par les autorités compétentes pour garantir le respect de la loi et compenser en tout ou partie le déséquilibre concurrentiel entre les différents opérateurs constaté sur ce terrain.
59. Le régime de sanction en cas de non-respect des ICPE est prévu par l'article 65 de la délibération n° 09-2009 du 18 février 2009 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement en province Sud et codifié à l'article 416-1 du code de l'énergie applicable à la province Sud.
60. Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées en cas d'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le président de l'assemblée de la province Sud est compétent pour mettre l'exploitant en demeure de satisfaire à ces

---

<sup>73</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

<sup>74</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Total Pacifique (Annexe 06).

<sup>75</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Mobil (Annexe 05).

<sup>76</sup> Voir Annexe 21.

conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration de ce délai, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'assemblée de province peut :

1° Obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ;

2° Faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ;

3° Suspendre par arrêté le fonctionnement de l'installation jusqu'à exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires ;

4° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 1.780.000 FCFP et une astreinte journalière au plus égale à 178.000 FCFP applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure. Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement.

61. Le régime de sanction en cas de non-respect de la réglementation relative à la constitution des stocks stratégiques est prévu à l'article L. 642-10 du code de l'énergie métropolitain. L'autorité administrative peut infliger à la personne qui a commis un manquement aux obligations définies aux articles L. 642-2 à L. 642-9 une amende correspondant au volume des produits pétroliers pour lesquels les stocks stratégiques correspondants n'ont pas été régulièrement constitués dans les conditions définies à l'article L. 142-14. Cette amende ne peut excéder le quadruple du montant de la rémunération prévue au dernier alinéa de l'article L. 642-6.
62. Dans la mesure où ces obligations législatives ou réglementaires demeurent applicables en Nouvelle-Calédonie et que leur non-respect est de nature à créer une distorsion de concurrence entre les trois opérateurs pétroliers, l'Autorité invite les autorités compétentes à user, dans les meilleurs délais, de leur pouvoir d'investigation, et le cas échéant de sanctions, à l'encontre des entreprises contrevenantes.

**Recommandation n° 2 :** l'Autorité invite le gouvernement à inciter les provinces et le Haut-Commissaire de la République à user, dans les meilleurs délais, de leur pouvoir d'investigation, et le cas échéant de sanctions, à l'encontre des compagnies pétrolières qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière environnementale et/ou leurs obligations de constitution des stocks stratégiques. A défaut, il conviendrait de modifier la réglementation en vigueur pour rétablir l'équilibre concurrentiel entre les différents opérateurs.

63. L'Autorité rappelle en outre que s'il était démontré que deux opérateurs se seraient concertés pour ne pas respecter leurs obligations dans le but de renforcer leur pouvoir de marché au détriment du troisième concurrent, cette pratique serait susceptible d'être sanctionnée au titre de l'article Lp. 420-1 du code de commerce qui interdit les ententes anticoncurrentielles.

### C. L'encadrement des prix des carburants

64. Comme indiqué précédemment, le prix de vente au détail du carburant en Nouvelle-Calédonie déroge de longue date au principe de la liberté des prix<sup>77</sup>. Historiquement en effet les prix du carburant ont été strictement encadrés sur le territoire<sup>78</sup>.
65. Les grands principes de la réglementation actuelle<sup>79</sup> sont définis par la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole (ci-après, la « délibération n°173 »)<sup>80</sup>. Cette délibération a pour objet d'établir la structure du prix des carburants importés, les éléments qui la composent et les modalités de détermination de leurs valeurs<sup>81</sup>.
66. L'arrêté n° 2006-1339/GNC du 10 avril 2006 relatif aux modalités de calcul des tarifs applicables à la vente d'essence et de gazole (ci-après, « l'arrêté n° 2006-1339 ») vient préciser ce dispositif et fixe les différents postes de la structure tarifaire<sup>82</sup>.
67. La structure tarifaire était, au 1<sup>er</sup> juillet 2018, définie comme suit :

**Tableau sur la structure tarifaire des carburants présentée par le GNC**

(au 1<sup>er</sup> juillet 2018)

| Postes   | Essence<br>(Franc/l) | Gazole<br>(Franc/l) |
|--|----------------------|---------------------|
| 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                 |
| <b>Prix maximum de cession aux revendeurs (hors TGC) (5) = 1+2+3+4</b> | <b>128,3</b>         | <b>104,5</b>        |
| Produit d'activité détaillant (6)                                      | 12,1                 | 12,1                |
| <b>Prix maximum de vente au détail (7) = (5) + (6) +TGC</b>            | <b>140,8</b>         | <b>116,9</b>        |

Source : GNC

<sup>77</sup> A noter que la vente de carburant en gros à des clients industriels (mines etc.) qui disposent de leurs propres infrastructures de stockage n'est pas visée par la réglementation sur les prix. Pour cette activité, les prix sont libres même s'il ressort que les prix réglementés servent souvent de base pour les négociations commerciales.

<sup>78</sup> La réglementation des prix du carburant existerait depuis l'installation de Total Pacifique SA en 1963. Néanmoins, la première vraie structure tarifaire semble avoir été fixée par l'arrêté n° 84-331/CG du 10 juillet 1984, laquelle définissait les postes « coût de transport », « frais généraux et marges brute d'autofinancement », « marge du détaillant » et un coût de transport. Cette structure tarifaire a été maintenue, bien qu'aménagée, par la délibération n°219 du 27 juin 2001.

<sup>79</sup> La réglementation actuelle est venue remplacer le mécanisme de stabilisation qui avait été institué par la délibération n°25 du 9 juillet 1986.

<sup>80</sup> Délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole, JONC du 10 avril 2006, page 2385.

<sup>81</sup> A noter qu'il existe une réglementation spécifique qui a pour objet de déterminer le prix maximum de vente d'essence et de gazole aux bénéficiaires d'exonération de taxes douanières. Voir la délibération n° 33/CP du 6 octobre 2006 relative au prix maximum de vente d'essence et de gazole aux bénéficiaires d'exonération de taxes douanières sur les produits pétroliers, JONC du 24 octobre 2006 page 7543. Ce texte renvoie à l'article 7 de la délibération n°173 et prévoit qu'il est retranché au prix maximum de vente au détail le montant des taxes douanières dont le bénéficiaire est exonéré.

<sup>82</sup> Voir l'Arrêté n° 2006-1339/GNC du 10 avril 2006 relatif aux modalités de calcul des tarifs applicables à la vente d'essence et de gazole, JONC du 10 avril 2006, page 2401 et Arrêté n° 2009-4401/GNC du 29 septembre 2009 relatif aux caractéristiques de l'essence importée pour la vente au détail en Nouvelle-Calédonie, JONC du 8 octobre 2009, page 8289.

68. Comme cela ressort du tableau ci-dessus, le système mis en place par la délibération n°173 précitée, vise à déterminer deux prix maxima : un prix maximum de cession aux revendeurs (1), et un prix maximum de vente au détail (2).

**1. La méthode qui permet d'établir le prix maximum de cession aux revendeurs connaît actuellement d'importantes faiblesses**

69. Le prix maximum de cession aux revendeurs s'obtient en faisant la somme de quatre postes listés dans la délibération n°173 précitée<sup>83</sup>, à savoir : le poste « prix CAF » (a), le poste « taxes » (b), le poste « PAG » (c), et le poste « variable de péréquation » (d).

*a) Le prix « CAF » dépend des factures déclarées par les opérateurs pétroliers*

70. Le prix « CAF » (acronyme pour coût, assurance, fret) correspond au coût d'importation du carburant. Il est visé à l'article 3 de la délibération n° 173 et à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 2006-1339/GNC précités. A ces articles, il est précisé que le prix « CAF » correspond au prix d'achat du carburant (prix « *franco à bord* » ou « *FOB* »), majoré des frais d'assurance et de fret.
71. Le prix « FOB » s'établit à partir des factures jointes aux déclarations en douane des importations en carburant enregistrées « *plus d'un mois et moins de deux mois avant le début de la période d'un mois considérée* »<sup>84</sup>. Il s'agit d'une moyenne pondérée établie à partir d'une formule qui comptabilise les coûts de chaque bateau arrivé au port (addition des montants des factures déclarées des cargaisons/quantité globale de carburant importée).
72. Le calcul des frais d'assurance et du fret obéit à un mode de calcul similaire et est également révisé, chaque mois, sur la base des factures ou justificatifs transmis par les sociétés pétrolières à la DIMENC. Cette méthode est jugée satisfaisante par les sociétés pétrolières<sup>85</sup>.
73. L'administration considère pour sa part que ce système est particulièrement opaque. Il repose, en effet, sur des factures qui sont transmises par les sociétés pétrolières mais sur lesquelles la DIMENC, en charge du contrôle, n'a pas de « droit de regard ». Il ressort ainsi de l'instruction que cette direction n'a pas aujourd'hui accès aux contrats qui lient chaque société pétrolière à son fournisseur et au transporteur. Elle n'a donc pas de visibilité sur les éléments objectifs qui lui permettraient de vérifier les coûts réellement supportés pour l'achat du carburant et pour le transport.
74. Il existe donc un manque (ou une asymétrie) d'informations qui est préjudiciable à l'administration et qui peut avoir des conséquences sur la fiabilité du système existant. Cette asymétrie d'informations doit cependant, selon les représentants de la DIMENC, être nuancée, par le fait que le prix « FOB » constitue une moyenne pondérée des coûts d'approvisionnement qui lui sont présentés par les sociétés pétrolières. Selon cette direction, un opérateur aurait tout intérêt à s'approvisionner en carburant au meilleur prix, car à défaut, il se verra pénalisé par le fait qu'il sera remboursé sur une base moindre établie à partir de la moyenne des factures présentées par les trois sociétés.

---

<sup>83</sup> Voir l'article 2 de la délibération n°173. L'article 2 de la délibération n°173 prévoit que « *Le prix maximum de cession aux revendeurs correspond à la somme des éléments définis aux articles 3, 4, 5 et 6. Le prix maximum de cession aux revendeurs est défini en annexe de la présente délibération.* »

<sup>84</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n°2006-1339/GNC précité.

<sup>85</sup> Voir les procès-verbaux des auditions des représentants des sociétés Mobil, SSP et Total Pacifique.

75. Toutefois, ce raisonnement connaît des limites car il ne tient pas compte d'une éventuelle collusion entre les sociétés pétrolières ainsi que cela a été admis par les représentants de la DIMENC dans les termes suivants : « *Sauf à penser qu'il y ait une entente entre les pétroliers, le système actuel incite les pétroliers à acheter le carburant au prix le plus bas* »<sup>86</sup>. L'instruction n'a néanmoins pas fait ressortir d'éléments susceptibles d'étayer ce point.
76. Il n'en demeure pas moins qu'en dehors de tout risque de collusion, il a été indiqué au cours des auditions que le prix payé à Singapour par certains opérateurs pétroliers pourrait ne pas être identique à celui présenté à la DIMENC une fois la cargaison arrivée à Nouméa<sup>87</sup>.
77. Sur ce point, les représentés de la DIMENC ont reconnu l'existence d'un « *risque* » concernant la formule actuelle du prix CAF<sup>88</sup> fondé sur les factures présentées par les sociétés pétrolière. Elle a clarifié ce qu'elle entendait par le terme « *risque* », en expliquant qu'avec le dispositif actuel il pouvait y avoir un phénomène de « *marges cachées* » notamment lorsque l'achat de carburant se fait entre filiales d'un même groupe.
78. La raffinerie base son prix de vente à la société pétrolière sur deux éléments, à savoir : en prenant en compte l'indice « MOPS » (indice de référence des prix du carburant publié par la société Platt's<sup>89</sup>) et un « *premium* » qui correspond au coût supplémentaire de la raffinerie et du fournisseur et est négocié contractuellement. Le système actuel ne permet pas à la DIMENC de savoir quel est le montant relatif au « MOPS » et celui relatif au « *premium* »<sup>90</sup>. En effet, comme évoqué *supra*, elle ne dispose pas des contrats conclus entre les sociétés pétrolières (ou les sociétés de *trading*) et la raffinerie qui lui permettrait de voir le décompte de chaque poste. Sans ces contrats, l'administration ne peut se prémunir du risque de refacturations internes ou du risque que la raffinerie impute une marge importante sur le « *premium* » et fasse ainsi gonfler artificiellement la facture.
79. L'Autorité de la concurrence de métropole, dans son rapport de 2012 relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie, avait déjà identifié ce risque et préconisé d'instaurer une nouvelle méthode « *afin d'éviter que ne soit incluse (...) 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 règlementé* »<sup>91</sup>.
80. Sans qu'il soit nécessaire de conclure sur la question de savoir si le système actuel a fait l'objet de détournements ou « d'optimisation » par les sociétés pétrolières, il y a lieu d'en conclure qu'il n'est pas satisfaisant et que seule la référence à des prix de marché,

<sup>86</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>87</sup> Voir le procès-verbal de [...] (Annexe 07) : « *Les pétroliers font du dumping intragroupe entre ce qu'ils achètent à Singapour et les factures qu'ils présentent à la DIMENC. La facture de Singapour n'est pas la même que celle en NC. Les pétroliers se rachètent eux-mêmes les bateaux au cours de la navigation (avant d'atteindre la passe de Boulari) par ce biais, ils gonflent les factures* ».

<sup>88</sup> Voir la présentation de la DIMENC intitulée « réforme prix carburant ACNC » (Annexe 03-K).

<sup>89</sup> Platt's Oilgram Price Report. Pour une présentation de la méthodologie utilisée <http://www.platts.com/IM.Platts.Content/MethodologyReferences/MethodologySpecs/Asia-refined-oil-products-methodology.pdf>

<sup>90</sup> Dans son rapport au congrès, le gouvernement indique que le *premium* « *constitue la marge de trading et qui dépend notamment de la qualité du produit acheté et de la quantité achetée* » (page 3).

<sup>91</sup> Rapport de l'Autorité de la concurrence relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie du 21 septembre 2012, point 79. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/rapport\\_nouvelle\\_caledonie\\_controle.pdf](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/rapport_nouvelle_caledonie_controle.pdf)

indépendants des importateurs, serait de nature à assurer le caractère objectif et transparent de la régulation des prix d'approvisionnement du carburant.

81. En effet, ce poste « prix CAF » constitue la part la plus importante du prix au détail maximum du carburant. Ainsi, pour le gazole, il représente près de la moitié du prix TTC par litre du prix maximum de vente au détail, soit au 1<sup>er</sup> juillet 2018, 59,7 F.CFP pour un litre de gazole vendu à 116,9 F.CFP. Hors taxes, il représente près des deux tiers du prix TTC du prix maximum de vente au détail. Toute inefficacité dans le système a donc vocation à se répercuter dans le prix final supporté par le consommateur.

*b) Le poste « Taxes » n'appelle pas d'observations particulières*

82. Le poste « Taxes » correspond aux différentes taxes réglées par les importateurs de carburant sur les produits pétroliers entrant sur le territoire. Ces taxes se composent d'une partie fixe (X francs par litre) et d'une partie variable qui est proportionnelle au prix CAF à hauteur de 1 % (Taxe Péage dite « TP »). La valeur de ces taxes est révisée mensuellement<sup>92</sup>. En 2017, le poste « Taxes » se décomposait comme suit :

**Tableau sur les taxes applicables au carburant**  
(en avril 2018)

| TAXES   | ESSENCE<br>(Franc/l) | GAZOLE<br>(Franc/l) |
|---|----------------------|---------------------|
| Taxe sur les Produits Pétroliers (TPP)                | 49,3                 | 9,7                 |
| Taxe Additionnelle sur les Produits Pétroliers (TAPP) | 0                    | 13,7                |
| Taxe de péage (TP)                                    | 1% du prix CAF       | 1% du prix CAF      |
| Taxe pour la transition énergétique (TTE)             | 0,6                  | 3,5                 |
| Droit de quai et de port                              | 0,048                | 0,031               |

Source : DIMENC

83. Ainsi que l'a relevé l'Autorité de la concurrence de métropole dans son rapport de 2012 précité, les taxes prélevées sur la vente de carburant étaient, à l'époque, moins élevées en Nouvelle-Calédonie qu'en métropole. Ce constat se vérifie encore à l'heure actuelle<sup>93</sup>. Par déduction, le coût hors taxes du carburant est plus élevé en Nouvelle-Calédonie qu'en métropole. Il ressort de l'instruction que ceci peut cependant s'expliquer par des facteurs spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, en particulier les routes maritimes empruntées et le mécanisme de péréquation propre au territoire<sup>94</sup>.
84. L'Autorité observe que la différence de taxation entre l'essence et le gazole est significative en Nouvelle-Calédonie et s'interroge sur la justification d'un tel écart. Il est à noter que pour des motifs de lutte contre la pollution de l'air notamment, une convergence de la fiscalité applicable au diesel sur celle applicable à l'essence est en cours en Métropole<sup>95</sup>.
85. L'instruction n'a pas fait remonter de difficultés particulières sur ce poste au-delà de celles relatives à l'introduction de la TGC qui seront présentées *infra*.

<sup>92</sup> Voir l'article 4 de la délibération n°173 et l'article 2 de l'arrêté n°2006-1339/GNC précités.

<sup>93</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>94</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>95</sup> <https://www.legifiscal.fr/actualites-fiscales/1607-nicolas-hulot-la-convergence-diesel-essence-dans-3-4-ans.html>



c) Le poste « produit d'activité grossiste » (ou « PAG ») est censé refléter le niveau de rémunération des grossistes au regard du service rendu

86. Le poste « produit d'activité grossiste » (PAG) vise à rémunérer les grossistes pour leur activité de stockage du carburant. Au 1<sup>er</sup> juillet 2018, il était fixé à 15,1 F.CFP par litre pour l'essence et à 13,9 F.CFP par litre pour le gazole.
87. Cette rémunération des grossistes est forfaitaire, pour chaque période tarifaire, et repose actuellement sur une formule paramétrique complexe composée, entre autres, d'indices économiques propres à la Nouvelle-Calédonie. Elle est actualisée au 1<sup>er</sup> jour de chaque mois<sup>96</sup>. Cette formule paramétrique est reproduite ci-dessous :

$$PAG = PAG_0 \times \left( 0,39 \times \frac{SE}{SE_0} + 0,23 \times \frac{BT21}{BT21_0} + 0,21 \times \frac{SAL \times (1 + 1\%)^{N-2017}}{SAL_0} + 0,04 \times \frac{CAF}{CAF_0} + 0,13 \right)$$

*PAG = Produit d'activité grossiste exprimé en F CFP par litre du mois considéré ;*

*PAG0 = Produit d'activité grossiste exprimé en F CFP par litre en vigueur sur la période tarifaire ;*

*SE = Dernière valeur définitive connue, avant le 15 du mois précédent la période d'application, de l'indice officiel des « services » ;*

*SE0 = Dernière valeur définitive connue, avant le 15 septembre 2017, de l'indice officiel des « services » ;*

*BT21 = Dernière valeur définitive connue, avant le 15 du mois précédent la période d'application, de l'index officiel « tous travaux confondus » ;*

*BT210 = Dernière valeur définitive connue, avant le 15 septembre 2017, de l'index officiel « tous travaux confondus » ;*

*SAL = Dernière valeur connue, avant le 15 du mois précédent la période d'application, du point d'indice applicable à la grille de classification de la branche « Industrie Pétrolière en Nouvelle-Calédonie »*

*SAL0 = Dernière valeur connue, avant le 15 septembre 2017, du point d'indice applicable à la grille de classification de la branche « Industrie Pétrolière en Nouvelle-Calédonie »*

*CAF = valeur du poste « prix CAF » applicable au mois considéré*

*CAF0 = valeur du poste « prix CAF » au 1<sup>er</sup> octobre 2017.*

88. La notion de période tarifaire a été introduite par la délibération n° 243 du 27 décembre 2012<sup>97</sup> qui a modifié la délibération n°173 précitée. La période tarifaire fixe, pour une période donnée, les niveaux de rémunération des sociétés pétrolières en tant que grossistes-importateurs. Cette délibération a notamment pour objectif de vérifier périodiquement que le niveau de rémunération accordé aux sociétés pétrolières (« PAG ») est en phase avec le niveau de service rendu.
89. La première période tarifaire a pris fin au 31 décembre 2014 et la seconde période tarifaire a pris fin au 30 septembre 2017 (date initiale au 30 juin 2017 prorogée de trois mois). La troisième période tarifaire s'étend du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018. Au 1<sup>er</sup> octobre 2018 débutera la quatrième période tarifaire.
90. Au cours de leurs auditions, les représentants des sociétés pétrolières ont critiqué la valeur actuelle du poste « PAG ». Ils soulignent notamment le fait que le « PAG » a été révisé à la

<sup>96</sup> Voir l'article 5 de la délibération n°173 et l'article 3 de l'arrêté n°2006-1339/GNC précités.

<sup>97</sup> Voir la 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 du 29 décembre 2012, page 10914.



baisse à deux reprises de 3 francs par le gouvernement en février 2013 et en janvier 2015 de manière unilatérale<sup>98</sup>. Ils estiment que le niveau actuel de rémunération du « PAG » n'est pas satisfaisant pour couvrir leurs coûts et dégager une marge « raisonnable ». Les représentants de la société Total Pacifique considèrent qu'il devrait être révisé de 3 francs pour s'établir à environ 17 F.CFP par litre de carburant<sup>99</sup>.

91. Pour sa part, la DIMENC considère que la formule actuelle doit être révisée pour prendre en compte les investissements réalisés par les sociétés pétrolières. En effet, le PAG est inchangé que des investissements soient effectués ou non. Il rémunère les trois sociétés pétrolières de manière uniforme et ne les inciterait donc pas réaliser les investissements nécessaires à leur mise en conformité avec la réglementation en vigueur<sup>100</sup>.
92. L'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier si la formule paramétrique comme le montant retenu reflètent bien le niveau de service rendu par les grossistes. Une analyse plus fine de la structure du « PAG » afin d'en déterminer le montant « adéquat » nécessiterait un examen approfondi des comptes sociaux des trois sociétés pétrolières et notamment des coûts supportés pour leur activité de grossiste, ce qui n'a pu être mené dans le délai contraint du présent avis.

*d) La « variable de péréquation » destinée à lisser le coût d'acheminement du carburant vendu au détail sur l'ensemble du territoire inclut les volumes de carburants destinés aux clients industriels*

93. Ce poste constitue le revenu des sociétés pétrolières pour le coût d'acheminement du carburant sur l'ensemble du territoire. Il est déterminé forfaitairement sur la base des coûts supportés par les sociétés pétrolières pour acheminer le carburant jusqu'aux points de vente. Le mécanisme de péréquation<sup>101</sup> a été mis en place afin de garantir un prix unique sur la Grande-Terre et les Iles Loyauté, malgré des coûts de distribution plus élevés sur ces dernières dus aux frais de livraison.
94. En pratique, la DIMENC détermine, chaque trimestre, les gains ou pertes de chaque société pétrolière par comparaison entre les coûts de distribution et de stockage intermédiaire (estimés à partir des déclarations des sociétés pétrolières) et la rémunération versée aux sociétés pétrolières sur la base de la variable de péréquation. La société pétrolière, pour qui la différence est positive, sera donc considérée comme trop rémunérée par la structure du prix et devra alors verser à la caisse de péréquation la différence. A contrario, la société pétrolière pour qui la différence est négative n'a donc pas été assez rémunérée et reçoit alors la différence.
95. Le solde de la caisse de péréquation doit tendre vers « 0 » afin de ne pas être considéré comme une taxe « cachée » source de recettes pour la Nouvelle-Calédonie<sup>102</sup>. C'est dans ce contexte que la variable de péréquation a été modifiée, le 31 mai 2018, par le gouvernement, motif pris de ce que la caisse de péréquation était excédentaire de 300 millions F.CFP fin

---

<sup>98</sup> Voir la lettre de la société Mobil adressée au Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 3 juillet 2018 (Annexe 10 et Annexe 11).

<sup>99</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société Total Pacifique (Annexe 06).

<sup>100</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>101</sup> La variable de péréquation est visée à l'article 6 de la délibération n°173 et à l'article 4 de l'arrêté n°2006-1339/GNC précités.

<sup>102</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

2017<sup>103</sup>. Il a donc été décidé de réduire la variable de péréquation. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018, une société pétrolière perçoit 5,1 F.CFP par litre de gazole transporté et 4,1 F.CFP par litre d'essence transporté.

96. Les représentants du GPGSSNC ont cependant soutenu que le système de péréquation était instrumentalisé par les sociétés pétrolières car le mécanisme jouerait également pour acheminer le carburant sur les mines et le stocker, ainsi que pour les clients industriels qui possèdent leurs propres cuves<sup>104</sup>. Or, d'après le GPGSSNC, le mécanisme de péréquation ne devrait pas s'appliquer à ces situations car les cuves des industriels ne constituent pas des « *points de vente au détail* » pour lesquels les prix du carburant sont règlementés. Selon le GPGSSNC, les coûts de transport pour ces clients devraient être intégralement supportés par les sociétés pétrolières et leurs clients et non par le consommateur à travers le mécanisme de péréquation<sup>105</sup>.
97. Interrogée sur ce point, la DIMENC a reconnu que les volumes de carburant destinés aux clients industriels pour lesquels les prix sont libres, et qui n'entrent pas dans le champ de la réglementation sur le prix du carburant, étaient bien intégrés dans la péréquation. Il a notamment été indiqué que les volumes de gazole importés pour produire de l'électricité sur l'île de Maré entrent dans la péréquation alors qu'il ne s'agit pas de carburant « routier ». Pour autant, la DIMENC estime que la situation ne serait pas problématique car il existerait un possible « effet volume » qui ferait baisser le coût unitaire par litre transporté au bénéfice du consommateur<sup>106</sup>.
98. L'Autorité n'a pas été en mesure, dans le délai qui lui a été imparti, d'apprécier si les modalités de calcul de la variable de péréquation sont favorables au consommateur et considère qu'une étude plus générale sur la pertinence de la réglementation des prix au regard d'un objectif de péréquation mériterait d'être conduite sur le territoire (cf *infra*).
99. En tout état de cause, elle s'interroge sur les effets de la fixation d'un prix maximum de cession aux revendeurs, égal à la somme des postes « CAF », « Taxes », « PAG » et « péréquation », en raison d'un possible effet d'alignement sur le montant maximal (effet taquet) à l'égard des revendeurs, quels que soient leurs efforts pour attirer de la clientèle professionnelle ou non. Elle ne dispose pas, en l'espèce, des contrats liant les sociétés pétrolières aux gérants de stations-services et n'a pu vérifier l'existence ou non d'un tel effet qui pourrait avoir un impact sur le fonctionnement concurrentiel des marchés avals de la distribution au détail de carburants en limitant les incitations à l'animation concurrentielle de la part des stations-services.

---

<sup>103</sup> [https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2018.05.29\\_cp\\_structure\\_prix\\_gazole.pdf](https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2018.05.29_cp_structure_prix_gazole.pdf)

<sup>104</sup> Le service d'instruction n'a pas pu approfondir cette allégation qui pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

<sup>105</sup> Au cours de leur audition, les représentants du GPGSSNC ont déclaré : « *Ce poste est déterminé forfaitairement pour acheminer le carburant « jusqu'au point de vente » d'après la réglementation. Aujourd'hui ce système est instrumentalisé par les pétroliers. Le mécanisme de péréquation joue également pour acheminer le carburant sur les mines et le stocker dans les cuves des mines (et les clients professionnels qui peuvent avoir leurs propres cuves). Or, la péréquation ne devrait pas s'appliquer car il ne s'agit pas d'un point de vente au détail. Les coûts de transport pour ces clients devraient être supportés par les pétroliers. Dans le système actuel, c'est le consommateur qui assume à la fin ces coûts à travers le mécanisme de péréquation. Ce n'est pas juste.* » Voir le procès-verbal (Annexe 07).

<sup>106</sup> Entretien téléphonique entre le service d'instruction et les représentants de la DIMENC en date du 20 août 2018.

## 2. L'existence d'un prix maximum de vente au détail conduit à un alignement des prix de vente au détail au niveau le plus haut autorisé

100. Le prix maximum de vente au détail correspond à la somme du prix de cession aux revendeurs présenté ci-dessus et du produit d'activité détaillant (PAD).

a) *Le poste « produit d'activité des détaillants » (« PAD ») correspond à la rémunération des gérants de stations-services.*

101. Le poste « PAD » est déterminé forfaitairement dans la structure du prix du carburant. Sa valeur est fixée par le gouvernement par arrêté et est actualisée au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année par l'application d'une formule paramétrique. Elle tient compte « *a minima des frais de personnel et de maintenance supportés par les détaillants* ». Elle repose notamment sur l'indice lié aux services et aux salaires en Nouvelle-Calédonie<sup>107</sup>.

102. Cette formule est reproduite ci-dessous :

$$PAD_N = PAD_0 \times \left( 0,8 \times + \frac{Sal_N}{Sal_0} + 0,15 \times \frac{SE_N}{SE_0} + 0,05 \right)$$

*PAD<sub>0</sub> = Produit d'activité détaillant exprimé en F.CFP par litre au 1<sup>er</sup> avril 2006 ; ;*

*PAD<sub>n</sub> = Produit d'activité détaillant exprimé en F.CFP par litre de l'année n ;*

*Sal<sub>n</sub> = Dernière valeur connue, avant le 15 du mois précédent la période d'application, du point d'indice applicable à la grille de classification de la branche « commerce et divers »*

*Sal<sub>0</sub> = valeur du point d'indice applicable à la grille de classification de la branche « commerce et divers » de l'année 2005 soit 670*

*SE<sub>n</sub> = Indice officiel des « services » de l'année n pris en valeur moyenne du 1<sup>er</sup> novembre de l'année n-2 au 31 octobre de l'année n-1*

*SE<sub>0</sub> = Indice officiel des « services » de l'année pris en valeur moyenne du 1<sup>er</sup> novembre 2004 au 31 octobre 2005 soit 124,5*

103. Les représentants du GPGSSNC estiment que le montant actuel du « PAD » n'est pas suffisant et qu'il ne permet pas de couvrir les salaires et les charges fixes<sup>108</sup>.

104. Une fois de plus, l'Autorité ne peut se prononcer sur ce point qui nécessiterait une analyse approfondie des structures de coût des détaillants et de leurs comptes de résultat.

105. Il est cependant observé que la même formule s'applique à tous les gérants de stations-services de manière uniforme quel que soit leur statut (location-gérance ou indépendant) ou le volume de carburant vendu. Cette uniformité dans le prix ne reflète donc pas la situation économique réelle des stations-services et ne les inciterait pas *a priori* à se faire concurrence sur le prix de l'essence puisque le PAD ne dépend pas des volumes de carburants vendus au détail.

<sup>107</sup> Il est visé aux articles 7 à 8 bis de la délibération n°173 et à l'article 5 de l'arrêté n°2006-1339/GNC précités.

<sup>108</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants du GPGSSNC (Annexe 07).

b) *La détermination d'un prix maximum de vente au détail conduit l'ensemble des stations-services de Nouvelle-Calédonie à pratiquer le même prix au détriment de la concurrence par les prix*

106. L'article Lp. 410-2 du code de commerce pose le principe selon lequel « *sauf dispositions spécifiques, les prix des biens, produits et services marchands sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* ». Cette règle s'applique à tous les stades, de la production à la distribution. La liberté des prix est le principe et la réglementation l'exception.
107. Une lecture combinée des articles 22-20° et 83 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 consacre la compétence de principe du congrès en matière de réglementation des prix, tandis que le gouvernement dispose d'une compétence propre en matière de fixation des prix et tarifs réglementés<sup>109</sup>.
108. Dans certaines situations de marché, certains produits peuvent faire l'objet d'une réglementation spécifique fixée directement par le congrès en dérogation au principe de la liberté des prix. Une telle dérogation qui peut se justifier au regard d'un objectif d'intérêt général autre que la libre concurrence, nécessite cependant d'être strictement encadrée, proportionnée et contrôlée.
109. Historiquement, tel est le cas du carburant (essence et gazole) en Nouvelle-Calédonie dont le prix maximum de vente au détail est révisé mensuellement (i.e., la somme du prix « PAG » et du prix « PAD »)<sup>110</sup> et dont la justification principale reposerait sur un objectif de péréquation des tarifs des carburants sur l'ensemble du territoire et la nécessité d'éviter la fixation de prix à un niveau trop élevé en raison de l'absence de concurrence dans certaines zones de chalandise éloignées des dépôts de stockage.
110. L'Autorité observe que ces objectifs semblent aujourd'hui atteints puisque les prix de vente au détail des carburants en Nouvelle-Calédonie sont les plus bas du territoire français (à l'exception du prix du gazole plus faible en Polynésie française).
111. En l'espèce, le projet de délibération soumis pour avis à l'Autorité ne remet donc pas en cause le système de réglementation des prix en vigueur.
112. Or, les autorités de concurrence ont souvent eu l'occasion de se prononcer sur la pertinence d'une réglementation des marges et des prix des carburants dans les DOM-COM. Ainsi, l'Autorité de la concurrence métropolitaine considère-t-elle au fil de ses avis qu'une réglementation spécifique est justifiée en l'absence de concurrence sur le marché de l'approvisionnement (monopole d'importation) ou sur le marché du stockage ou de la

---

<sup>109</sup> Voir l'article 127-7° de la même loi organique.

<sup>110</sup> Voir, par exemple, l'arrêté 63-027/CG du 30 janvier 1963 fixant le nouveau prix de l'essence lequel détermine le prix de cession aux détaillants par les grossistes et le prix de vente au détail.

distribution au détail<sup>111</sup>. De la même manière, l'autorité polynésienne de la concurrence a justifié la réglementation des prix dans son avis n° 2016-A-02, après avoir constaté que : « *Le transport des produits pétroliers à destination de la Polynésie française présente les critères d'un monopole naturel* »<sup>112</sup>.

113. L'Autorité constate que la situation de l'approvisionnement en carburant de la Nouvelle-Calédonie est différente en ce qu'il n'existe pas de monopole sur l'importation<sup>113</sup> ni sur la distribution de carburants. Le marché de l'approvisionnement est *a priori* concurrentiel et dépend de la stratégie individuelle des trois opérateurs pétroliers. Il existe en revanche une forme de mutualisation du stockage et du transport sur le territoire entre les sociétés Total Pacifique et Mobil ainsi qu'une mutualisation de l'acheminement vers les Iles Loyauté entre les trois opérateurs. Elle considère néanmoins que ces modalités de mutualisation ont précisément pour objet de réduire le coût du stockage et de la distribution des carburants et ne devraient pas avoir d'impact *a priori* sur la fixation du prix de vente maximum au détail pratiqué par les stations-services affiliées aux trois opérateurs pétroliers. En outre, la question se pose de savoir si l'objectif de péréquation ne pourrait pas être atteint par d'autres moyens que la fixation d'un prix maximum de vente au détail.
114. En effet, l'Autorité constate que la fixation d'un prix maximum de vente au détail est détournée de sa finalité et conduit, en pratique, l'ensemble des stations-services à pratiquer le même prix. L'effet « taquet » décrit par l'Autorité dans son avis n° 2018-A-02 du 17 mai 2018<sup>114</sup> est donc avéré sur le marché de la distribution de carburants au détail en Nouvelle-Calédonie.
115. Les représentants du GPGSSNC ont confirmé que le prix maximum au détail est interprété comme un prix plancher et que ceci résulterait d'un accord tacite entre les stations-services qui existe « *depuis toujours* ». Pour ces représentants, « *la marge est un prix fixe qui est nécessaire à l'activité du détaillant et qu'il est nécessaire de garantir* »<sup>115</sup>. De fait, en Nouvelle-Calédonie aucune station-service n'affiche les prix à l'entrée de la station sur un « totem » visible à distance par les automobilistes. A cet égard, les représentants du GPGSSNC ont précisé que les « totems » actuels qui sont installés par les sociétés pétrolières, ne sont pas équipés pour l'affichage des prix et que ce sujet n'a jamais été

---

<sup>111</sup> Voir l'avis de l'Autorité de la concurrence métropolitaine dans son avis n° 09-A-21 du 24 juin 2009 relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les départements d'outre-mer, point 17. Dans le même avis (point 6), l'Autorité de la concurrence métropolitaine rappelle que le Conseil de la concurrence avait considéré dans un avis 88-A-04 du 16 mars 1988 que cette réglementation des prix était possible du fait que dans les différents DOM « *l'approvisionnement en produits pétroliers est assuré par une seule entreprise qui contrôle à la fois les opérations en raffinerie [cas des Antilles], d'importation [cas des Antilles et de la Guyane] et de stockage [cas des Antilles, de la Guyane et de la Réunion] .../...et où l'absence de concurrence au stade des prix de gros limite la concurrence par les prix dans la distribution de détail.* ». <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/09a21.pdf>, voir également les Avis n° 10-A-03 du 03 février 2010 et n°10-A-16 du 28 juillet 2010.

<sup>112</sup> Voir l'Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 de l'Autorité polynésienne de la concurrence, point 91.

<sup>113</sup> Lors de leur audition les représentants de la DIMENC ont déclaré qu'« *il n'existe pas de monopole d'importation en Nouvelle-Calédonie. Il n'y a pas de contraintes juridiques qui empêcheraient un nouvel acteur d'entrer sur le marché et d'importer du carburant* ». Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>114</sup> Voir l'avis de l'ACNC n° 2018-A-02 du 17 mai 2018 dans lequel l'Autorité souligne que : « *L'expérience montre que généralement la fixation d'un prix maximal ou d'un plafonnement des marges en valeur conduit indirectement à la fixation d'un prix uniforme sur l'ensemble du territoire quel que soit le maillon de la chaîne commerciale et in fine quel que soit le magasin au détail (...). La fixation d'une marge en valeur ou en taux comme celle d'un prix maximal agit à la fois comme plafond et plancher. Les effets de cette uniformisation sont une réduction de l'intensité concurrentielle* », points 150 et 151.

<sup>115</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants du GPGSSNC (Annexe 07).

abordé avec les sociétés pétrolières<sup>116</sup>. L'affichage des prix à l'entrée de la station sur un « totem » visible à distance ne constitue d'ailleurs pas une obligation légale en Nouvelle-Calédonie à la différence de ce qui est prévu en Métropole depuis 30 ans<sup>117</sup>.

116. L'instruction a par ailleurs souligné qu'aucune station ne s'était jamais essayée à lancer un prix d'appel inférieur au prix maximum de vente au détail alors même que la réglementation en vigueur ne l'empêche pas de réduire sa marge – en l'occurrence son PAD – pour gagner des parts de marché, comme une société pétrolière peut le faire sur son PAG sur le marché de la vente de carburants aux industriels sur lequel la fixation des prix est libre. Il résulte de ce constat que l'application d'un prix de vente au détail unique, correspondant au prix maximum réglementaire, est le résultat du comportement économique des acteurs à l'amont comme à l'aval qui ont fait le choix de ne pas faire jouer la concurrence sur les prix à l'égard des automobilistes, sous couvert de respecter un objectif de péréquation tarifaire.
117. Pour inciter davantage les stations-services à jouer le jeu de la concurrence par les prix, en particulier dans les zones de chalandise où l'on décompte de nombreuses stations-services, l'Autorité recommande d'imposer, par voie réglementaire, aux sociétés pétrolières d'installer dans toutes les stations-services un « totem » affichant les prix de vente réellement pratiqués.

**Recommandation n° 3 :** Imposer aux trois sociétés pétrolières d'installer dans chaque station-service un « totem » affichant les prix de vente au détail réellement pratiqué pour favoriser l'animation concurrentielle par les prix.

118. L'Autorité souligne également que la fixation d'un prix maximum de vente au détail du carburant peut avoir un autre effet anticoncurrentiel en raison de la structuration de l'offre sur le marché de la distribution au détail. L'Autorité de la concurrence métropolitaine a, dans son rapport de 2012 précité, identifié le risque suivant : « *La situation, en Nouvelle Calédonie, ressemble beaucoup à celle qui existe dans les DOM pour la fixation du prix de détail du carburant (prix à la pompe), où de grandes disparités de situations existent entre les locataires gérants des stations-services eux-mêmes, et entre ceux-ci et les exploitants indépendants. Ces différences de situations conduisent les pouvoirs publics à la fixation d'un prix au détail élevé, afin d'éviter la faillite des locataires gérants qui sont dans une situation difficile, compte tenu de la structure de leurs coûts. Ce prix élevé, fixé réglementairement, a pu avoir pour résultat de créer une rente pour les indépendants, dont le prix de vente est le même que celui des locataires gérants, mais qui sont dans une situation plus confortable, puisqu'ils perçoivent une redevance de la compagnie pétrolière au lieu d'en verser une à ces dernières, comme les locataires gérants* »<sup>118</sup>. Ce constat l'avait d'ailleurs poussé à considérer que « *compte tenu de ces inconvénients, le système de "liberté surveillée" paraît préférable à un système de contrôle des prix, susceptible de générer des distorsions de concurrence entre les provinces* »<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> *Ib idem.*

<sup>117</sup> En métropole, depuis 30 ans en vertu de l'arrêté n° 88-26/A du 8 juillet 1988 relatif à la publicité des prix de vente des carburants, le carburant est le seul bien pour lequel l'affichage des prix de vente au détail doit être visible depuis la voie publique sur des « totems » de plusieurs mètres de haut avant d'entrer dans une station-service. Lorsqu'il existe un panneau regroupant les prix de tout ou partie des carburants, ces prix ainsi affichés doivent être disposés, à partir du sommet du panneau, dans un ordre prédéfini (sans plomb, super éthanol « E85 », gazole, GPL). Cet arrêté n'est pas applicable à la distribution au détail de carburant en Nouvelle-Calédonie.

<sup>118</sup> Rapport de l'Autorité de la concurrence relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie du 21 septembre 2012, précité.

<sup>119</sup> *Ibid.*, point 71.



119. L’Autorité considère que la situation des stations-services selon leur statut et la zone de chalandise dans laquelle elles se trouvent et l’organisation de leurs relations commerciales avec les sociétés pétrolières mériteraient un examen spécifique pour apprécier l’existence ou non de phénomènes de rente ou de dépendance économique.
120. Le principe même de la fixation d’un prix maximum de vente au détail des carburants en Nouvelle-Calédonie pourrait donc être questionné dans le cadre d’une étude sectorielle plus approfondie que ne le permet l’examen de la présente demande d’avis. Il conviendrait notamment d’apprécier si la régulation tarifaire sur l’ensemble du territoire trouve toujours sa raison d’être au titre de l’équité territoriale ou s’il ne serait pas plus pertinent, par exemple, de lui substituer un régime de contrôle des prix moins attentatoire à la concurrence (système de liberté surveillée, par exemple) ou de limiter l’application d’un prix maximum dans les seules zones géographiques où la distribution de carburant n’est assurée que par une seule station-service en situation de monopole.
121. A cet égard, la pratique décisionnelle de l’Autorité de la concurrence métropolitaine, en matière de définition géographique du marché pertinent de la distribution au détail de carburant, considère que l’analyse concurrentielle doit être effectuée « *au niveau des zones de chalandise de chaque agglomération ou bassin urbain, regroupant les stations-services situées à l’intérieur ou à proximité des villes et villages concernés* »<sup>120</sup>. La Commission européenne précise, pour sa part, que le marché pertinent revêt un caractère local qu’elle définit « *par référence à la demande, constituée par les automobilistes qui s’approvisionnent en carburants dans les stations à proximité de leurs centres d’activités, sans parcourir des grandes distances. Par conséquent, la substituabilité entre stations d’approvisionnement s’avère, du côté de la demande, géographiquement limitée* »<sup>121</sup>.

**Recommandation n° 4 :** s’interroger sur le principe même de la fixation d’un prix maximum de vente en gros et au détail des carburants en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d’une étude sectorielle plus approfondie que le présent avis, après avoir apprécié le fonctionnement concurrentiel ou non des marchés de l’approvisionnement et de la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie.

122. Sans préjudice des conclusions auxquelles pourrait aboutir l’Autorité dans le cadre d’une telle étude sectorielle questionnant le principe même de la réglementation des prix au détail des carburants, le présent avis vise à analyser le projet de délibération présenté par le gouvernement au regard de son impact sur le mode de fixation des prix et la concurrence.

<sup>120</sup> Voir pour exemple la décision n° 11-DCC-102 du 30 juin 2011 relative à l’acquisition de la Société Antillaise des Pétroles Chevron par le groupe Rubis, point 11. [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/11DCC102decision\\_version\\_publication.pdf](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/11DCC102decision_version_publication.pdf)

<sup>121</sup> Décision de la Commission européenne dans l’affaire M. 1464 Total / PetroFina du 26 mars 1999.

## II. Un projet de délibération au service de la transparence qui mérite d'être précisé sur différents points

123. Dans son rapport au congrès, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie explique que son projet de délibération vise à modifier la méthode de calcul de certains postes qui composent la structure des prix maxima de l'essence et du gazole.
124. Le projet de délibération contient neuf articles dont sept ont des incidences notables sur la structure de fixation des prix de vente en gros et au détail de l'essence et du gazole. Le gouvernement entend ainsi modifier substantiellement :
- Le calcul du poste « prix CAF » ;
  - Le calcul du poste « taxes » ;
  - Le calcul du poste « produit d'activité grossiste » ;
  - Le calcul du poste « produit d'activité détaillant » ;
  - La révision de la sanction applicable en cas de défaut de communication de documents et/ou d'informations par les opérateurs.
125. L'Autorité observe, à titre liminaire, qu'en l'absence du projet d'arrêté déclinant les formules paramétriques pour le calcul de chaque poste de coût, elle n'est pas en mesure d'apprécier l'impact sur le niveau des prix du présent projet de délibération. Le commissaire du gouvernement a indiqué au cours de la séance que la réforme proposée vise à modifier les paramètres de calcul des différents postes de coût tout en maintenant le niveau actuel des revenus des grossistes et des détaillants.

### ***A. Un accroissement salutaire de la transparence du poste « prix CAF » à partir de cotations internationales ou de données objectives***

126. Le prix « CAF » sera désormais établi en fonction des coûts moyens des produits importés calculés à partir des cotations de référence respectives sur les zones effectives d'approvisionnement franco à bord (FOB). Il en sera de même des autres coûts liés aux approvisionnements notamment les primes non cotées et du coût des assurances<sup>122</sup>. Il est, par ailleurs, précisé que les modalités de calcul du prix « CAF » seront précisées par arrêté<sup>123</sup>. En revanche, le sous-poste « fret », correspondant au coût de location d'un bateau, n'est pas modifié.

#### ***1. Le nouveau mode de calcul du sous poste « FOB »***

127. Le gouvernement souhaite notamment modifier le calcul du prix « FOB » en utilisant la valeur moyenne de la cotation internationale propre à chaque zone d'approvisionnement (exprimée en dollar US) sur le mois précédent<sup>124</sup>. Il indique que la méthode proposée est celle utilisée dans les départements d'outre-mer et que « *le prix CAF évoluera ainsi chaque mois en adéquation parfaite avec les fluctuations des cours internationaux, offrant par ailleurs davantage de visibilité et de transparence au public* »<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Voir l'article 2 du projet de délibération qui modifie l'article 3 de la délibération n° 173.

<sup>123</sup> Voir l'article 2 du projet de délibération qui modifie l'article 3 de la délibération n° 173.

<sup>124</sup> Voir le rapport au Congrès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Annexe 01-A).

<sup>125</sup> Voir le rapport au Congrès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Annexe 01-A).



128. Dans différents avis qu'elle a pu rendre sur le secteur des carburants dans les DOM-COM, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a souligné l'importance d'accroître la transparence dans la régulation tarifaire au stade de l'approvisionnement. Ainsi, dans un avis de 2010, elle suggérait « *de déterminer le prix maximum d'approvisionnement, en se fondant sur une moyenne des cotations de la zone d'approvisionnement des produits raffinés augmenté du fret et des assurances. Ces moyennes des cotations auraient été calculées à partir des cotations publiées par un organisme indépendant, le Platt's* »<sup>126</sup>.
129. L'Autorité de la concurrence métropolitaine a également considéré que : « *[s]eule la référence à des prix de marché, indépendants des importateurs, est de nature à assurer le caractère objectif et transparent de la régulation des prix d'approvisionnement des carburants raffinés* »<sup>127</sup>.
130. S'agissant plus spécifiquement de la Nouvelle-Calédonie, dans son rapport de 2012 précité, elle a présenté, en cohérence avec ses avis antérieurs, comme une « piste de réflexion », la refonte du prix « CAF » : « *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" mais d'utiliser l'index d'une cotation de référence (en l'occurrence MOPS de Singapour) qui serait augmenté des coûts d'assurance et de Fret* »<sup>128</sup>.
131. Ainsi qu'indiqué *supra*, le système actuel de calcul du prix « CAF » présente des faiblesses liées à l'asymétrie d'informations entre les coûts d'approvisionnement et d'approches supportés par les pétroliers et les données dont disposent la DIMENC. La réforme proposée par le gouvernement doit permettre de remédier aux carences identifiées et s'inscrit dans les préconisations formulées par l'Autorité métropolitaine. Les représentants de la DIMENC ont, à ce titre, indiqué lors de leur audition, avoir justement « *tenu compte des remarques formulées par l'Autorité de la concurrence de la métropole en 2012 dans son étude sur la Nouvelle-Calédonie pour revoir la formule de calcul du prix CAF* »<sup>129</sup>. Aux termes du projet de délibération, il est, en effet, prévu que le coût des produits sera calculé : « *à partir des cotations de référence respectives sur les zones effectives d'approvisionnement* »<sup>130</sup> (soulignement ajouté).
132. Aussi, l'Autorité considère que la réforme proposée s'inscrit pleinement dans le sens d'une plus grande transparence dans la fixation du prix règlementé en s'écartant des biais susceptibles de résulter d'un prix FOB fondé sur les déclarations des compagnies pétrolières, et qu'elle pourrait conduire à abaisser le coût du prix FOB par rapport à la situation actuelle.
133. Il convient cependant de préciser que le projet de délibération ne précise pas quelle cotation internationale sera retenue comme indice de référence. Ce point sera précisé par l'arrêté qui viendra compléter le projet de délibération. Toutefois, le commissaire du gouvernement a indiqué, en séance, que l'indice retenu serait un indice « MOPs » construit sur la base des cotations de référence respectives sur les zones effectives d'approvisionnement des trois

---

<sup>126</sup> Voir l'Avis n°10-A-03 du 3 février 2010 relatif à deux projets de décret règlementant les prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les DOM, point 47.

<sup>127</sup> Voir l'Avis n°10-A-03 du 3 février 2010 relatif à deux projets de décret règlementant les prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les DOM, point 74.

<sup>128</sup> Rapport de l'Autorité de la concurrence relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie du 21 septembre 2012, point 79.

[http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/rapport\\_nouvelle\\_caledonie\\_controle.pdf](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/rapport_nouvelle_caledonie_controle.pdf)

<sup>129</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>130</sup> Voir l'article 2 du projet de délibération.

sociétés pétrolières (Singapour et Corée du Sud) et tenant compte de la réglementation relative à la qualité du carburant en Nouvelle-Calédonie. Il a précisé que les négociations étaient en cours avec la société S&P Global Platts pour établir cet indice.

## **2. Le nouveau mode de calcul du sous-poste « assurances »**

134. Le sous-poste « assurances » est, à l'heure actuelle, un poste marginal. Les sociétés pétrolières reportent à la DIMENC des coûts de l'ordre de 0,05 % du prix CAF pour les primes d'assurances<sup>131</sup>. Sur l'île de La Réunion, les coûts d'assurance sont fixés par voie réglementaire à hauteur de 0,25% du coût FOB + FRET<sup>132</sup>.
135. Il ressort des éléments fournis par les services de la DIMENC que le poste « assurances » fera l'objet d'une harmonisation et sera fixé avec la formule suivante : 0,025% de FOB + FRET. Ainsi, le changement préconisé est positif, en ce que le sous poste « assurances » ne reposera plus sur les déclarations des compagnies pétrolières mais sur l'état réel des conditions de marché.
136. Dans ce cadre, l'Autorité recommande de s'assurer que les primes d'assurance seront cohérentes avec les recommandations du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique qui a publié un guide de la tarification du carburant dans les îles du Pacifique à destination des pouvoirs publics des Etats et territoires du Pacifique qui contrôlent et régulent les prix des carburants<sup>133</sup>. Selon ce guide, un taux de 0,05 % de la valeur du coût des produits pétroliers et du fret serait représentatif.

## **3. Le nouveau mode de détermination des « primes non cotées » et des « premiums »<sup>134</sup>**

137. S'agissant « *des autres coûts liés aux approvisionnements notamment les primes non cotées* », les représentants de la DIMENC ont indiqué que cet élément sera précisé dans l'arrêté et ont expliqué qu'avec le nouveau système, les sociétés pétrolières devront fournir notamment le contrat qu'elles ont conclu avec les fournisseurs de carburants (l'appel d'offres) « *ce qui permettra d'établir de manière objective que les premiums (ou primes non cotées) ne sortent pas du chapeau* »<sup>135</sup>.
138. Bien que le mécanisme même des « premiums » soit une pratique courante dans la zone Pacifique dont le principe n'est pas critiqué<sup>136</sup>, le dispositif prévu diffère de celui mis en place à l'île de La Réunion qui a pourtant servi de source d'inspiration pour le projet de délibération sans explication<sup>137</sup>. Or, il est essentiel que tout élément entrant dans le calcul du prix « CAF » repose sur des données objectives et vérifiables.

---

<sup>131</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>132</sup> Voir arrêté du 5 février 2014 relatif à la mise en œuvre du décret n° 2013-1315 du 27 décembre 2013 réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans le département de La Réunion (Annexe 03-B).

<sup>133</sup> <http://edd.spc.int/en/document-download/finish/11-reports/1993-pacific-islands-fuel-pricing-manual-english-copy>

<sup>134</sup> Dans son rapport au Congrès, le gouvernement indique que le *premium* « *constitue la marge de trading et qui dépend notamment de la qualité du produit acheté et de la quantité achetée* » (page 3).

<sup>135</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

<sup>136</sup> Voir l'Avis n°2016-A-02 du 7 novembre 2016 de l'Autorité polynésienne de la concurrence, point 188.

<sup>137</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

139. Sur ce sujet, l’Autorité polynésienne de la concurrence a considéré, dans son avis n°2016-A-02 précité, qu’« *il ne paraît pas judicieux d’ajuster [les « premiums »] aux montants contractuels obtenus par les compagnies pétrolières de la Polynésie française, dès lors que la répercussion du coût des premiums sur leurs activités aval ne les incite pas à les négocier à la baisse avec leurs fournisseurs, alors même qu’il n’est pas exclu, au vu du contexte de l’approvisionnement en produits pétroliers qu’elles disposent d’un contre-pouvoir d’acheteur suffisant pour négocier les premiums à la baisse* »<sup>138</sup>.
140. En l’absence de précision sur les modalités de calcul des primes non cotées et premium, l’Autorité ne peut que recommander au gouvernement de se référer, dans son arrêté d’application, à des données de marché objectives et extérieures aux acteurs, comme celles qui sont publiées quotidiennement sous forme de fourchettes de premiums pour la plupart des produits pétroliers par la société S&P Global Platts.

**Recommandation n° 5 :** prévoir dans l’arrêté que les indices ou les valeurs de référence retenus pour déterminer chaque sous poste du prix « CAF » résultent de données objectives, extérieures aux compagnies pétrolières et représentatives de la réalité des marchés concernés.

### *B. Le nouveau mode de calcul du poste « taxes » en raison de l’entrée en vigueur de la TGC*

141. Le gouvernement souhaite intégrer dans le poste « Taxes » le coût de la patente qui restera applicable après l’entrée en vigueur de la TGC, et les centimes additionnels acquittés par les opérateurs pétroliers au moment de l’importation. Le poste « taxes » sera désormais constitué des taxes applicables sur l’essence et le gazole au 1<sup>er</sup> jour du mois d’application des prix (i) et de la patente proportionnelle et des centimes additionnels (ii)<sup>139</sup>.
142. Il est prévu que les modalités de calcul du poste « taxes » seront précisées par arrêté.
143. La société Mobil considère que l’introduction de la TGC aura un effet inflationniste. Elle craint que le gouvernement, en voulant en limiter ses effets, exige un effort supplémentaire des sociétés pétrolières sur leurs marges<sup>140</sup>. La société Total Pacifique considère, de son côté, que la TGC surenchérit le prix du carburant à la pompe de 5 francs/l<sup>141</sup>. Enfin, la société SSP indique que les sociétés pétrolières sont « collecteur » de la taxe et que celle-ci leur est « indolore »<sup>142</sup>.
144. Interrogé en séance, le commissaire du gouvernement a indiqué que si la mise en place de la TGC devait entraîner un surcoût au 1<sup>er</sup> octobre malgré le désarmement des taxes à l’importation, celui-ci serait probablement inférieur à l’évaluation de la société Total Pacifique. Il a ajouté qu’il serait répercuté sur le prix à la pompe et ne pèserait pas *a priori* sur les sociétés pétrolières.

<sup>138</sup> Voir l’Avis n°2016-A-02 du 7 novembre 2016 de l’Autorité polynésienne de la concurrence, point 189.

<sup>139</sup> Voir l’article 3 du projet de délibération qui modifie l’article 4 de la délibération n°173 : « L’élément « taxes », exprimé en franc CFP par litre, est établi en fonction :

1° Des taxes applicables sur l’essence et le gazole, conformément à la réglementation en vigueur, au 1<sup>er</sup> jour du mois d’application des prix ;

2° De la patente proportionnelle et des centimes additionnels. »

<sup>140</sup> Voir le procès-verbal d’audition des représentants de la société Mobil (Annexe 05).

<sup>141</sup> Voir le procès-verbal d’audition des représentants de la société Total Pacifique (Annexe 06).

<sup>142</sup> Voir le procès-verbal d’audition des représentants de la société SSP (Annexe 04).

## ***C. Le mode de calcul du PAG et du PAD mérite d'être précisé pour en évaluer les conséquences sur le plan concurrentiel***

### **1. La modification du PAG**

145. La modification du poste « PAG » constitue le principal changement du projet de délibération. Il s'agira, en effet, d'ajouter deux nouvelles composantes au poste « PAG », à savoir un revenu au titre des investissements (a) et un revenu forfaitaire au titre de l'exploitation (b).

*a) L'impossibilité d'émettre un avis sur l'opportunité d'introduire un revenu au titre des investissements réalisés*

146. Le revenu au titre des investissements sera fixé en fonction du montant global des investissements réalisés par les sociétés pétrolières au titre de l'activité d'importation et de stockage en dépôt et en stations-services. Le périmètre des investissements concernés n'est pas encore connu et sera précisé par arrêté. Il ressort du rapport du gouvernement au congrès que celui-ci entend au moins inclure les investissements en stations-services relatifs aux cuves et volucompteurs<sup>143</sup>.

147. Au cours de la séance, le commissaire du gouvernement a indiqué que ce revenu sera individualisé pour chaque pétrolier à partir :

– du calcul d'une valeur forfaitaire commune aux trois opérateurs reflétant la moyenne des revenus attendus par chacun d'eux ;

– puis de transferts de flux financiers entre opérateurs pour s'assurer que chacun perçoive la juste rémunération correspondant aux investissements qu'il aura effectivement réalisés.

148. Ces revenus et ces flux seront calculés annuellement sur la base des déclarations comptables et des volumes de vente de chacun des opérateurs pétroliers, certifiés par un commissaire aux comptes, sous le contrôle de la DIMENC<sup>144</sup>. Les résultats seraient publiés au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Il a par ailleurs indiqué que les investissements d'ores et déjà réalisés par certaines compagnies pétrolières, en particulier Mobil, seront susceptibles d'être pris en considération dans le calcul dudit revenu dans la mesure où ils ne seraient pas déjà amortis. Il a enfin souligné qu'un dispositif équivalent avait été mis en place dans le cadre de la fixation des prix de l'électricité qui fonctionnerait bien, ce que l'Autorité n'a pu vérifier.

149. Ce revenu comportera :

- Une part liée à l'amortissement ;
- Une part liée à la rémunération du capital immobilisé (pour laquelle un taux de rémunération sera précisé par arrêté) ;
- Une part liée au niveau du stock de carburant, en application d'un taux de rémunération appliqué aux stocks de l'année écoulée tenant compte des obligations réglementaires de

---

<sup>143</sup> Voir le rapport au Congrès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Annexe 01-A).

<sup>144</sup> *Ib idem*, page 5 (Annexe 01-A).

constitution de stocks stratégiques (le taux de rémunération appliqué aux stocks sera précisé par arrêté)<sup>145</sup>.

150. Le projet de délibération fixe les principes qui gouverneront le calcul du revenu au titre des investissements des sociétés pétrolières. L'intention du gouvernement est d'inciter les sociétés pétrolières à engager de nouveaux investissements afin qu'elles constituent en particulier les stocks stratégiques exigés par la réglementation<sup>146</sup>.
151. Cependant, les modalités concrètes de calcul de ce revenu (périmètre et taux de rémunération applicables notamment) ne sont cependant pas définies dans le projet de délibération de sorte que l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier leur impact sur les prix ni sur la situation des différents opérateurs pétroliers.
152. En outre, pour se prononcer utilement, il conviendrait d'analyser les contrats liant les stations-services aux sociétés pétrolières pour s'assurer que les investissements réalisés par ces dernières dans les stations-services ne font pas déjà l'objet d'une rémunération par un autre biais et/ou ne sont répercutés sur les stations-services au travers de redevances (ou tout autre mécanisme comme une hausse de loyer etc.).
153. En tout état de cause, l'Autorité considère que ce nouveau mode de rémunération n'est pas incompatible avec l'application des dispositifs de sanctions en vigueur à l'encontre des compagnies pétrolières n'ayant pas respecté, à ce jour, la réglementation environnementale ou celle afférant à la constitution de stocks stratégiques (recommandation n° 1).

*b) Le revenu forfaitaire au titre de l'exploitation devra également être explicité*

154. Il est proposé d'inclure un revenu forfaitaire au titre de l'exploitation. Ce revenu (en F.CFP/litre) sera fixé sur la base des coûts d'exploitation des sociétés pétrolières. Ce montant forfaitaire sera validé pour une période tarifaire actualisée, au 1<sup>er</sup> jour de chaque mois, à partir d'une formule paramétrique d'actualisation qui tient compte notamment des frais de personnel et de maintenance supportés par les opérateurs pétroliers et « *de l'évolution des volumes d'essence et de gazole sorties des dépôts principaux de stockage* »<sup>147</sup>. Il est indiqué que la formule paramétrique et le revenu au titre de l'exploitation seront précisés par arrêté.
155. Au-delà des réactions négatives des sociétés pétrolières qui peuvent s'expliquer par le climat de défiance vis-à-vis du gouvernement, les sociétés auditionnées ont indiqué, en ce qui concerne les changements proposés par le gouvernement pour le poste « PAG », qu'elles ne pouvaient se prononcer étant donné qu'elles n'avaient pas pu consulter les arrêtés<sup>148</sup>.
156. En séance, le commissaire du gouvernement a indiqué que ce nouveau revenu aurait pour objet de « *corriger le montant des charges de l'effet volume* ». L'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier l'effet de cette nouvelle modalité de calcul mais invite le gouvernement à faire en sorte qu'elle ne crée pas un frein à l'activité des grossistes qui ne les inciterait pas à se faire concurrence et à développer leur activité<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Voir l'article 5 du projet de délibération qui ajoute l'article 5-1 à la délibération n° 173.

<sup>146</sup> Voir le rapport au Congrès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Annexe 01-A).

<sup>147</sup> Voir l'article 6 du projet de délibération qui ajoute l'article 5-2 à la délibération n° 173.

<sup>148</sup> Voir les procès-verbaux des auditions des représentants des sociétés Mobil, SSP et Total Pacifique.

<sup>149</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants du GPGSSNC (Annexe 07).

## **2. La modification du PAD**

157. A l'instar du revenu au titre de l'exploitation prévu dans le PAG, il est proposé que la formule paramétrique d'actualisation du PAD tienne compte *a minima* des frais de personnel et de maintenance supportés par les détaillants et « *de l'évolution des volumes d'essence et de gazole livrés à l'ensemble des détaillants* »<sup>150</sup>.
158. Dans son rapport, le gouvernement a précisé qu'il entendait modifier cette formule pour tenir compte de l'évolution des volumes de vente, afin « *de protéger les consommateurs en cas d'évolution à la hausse de la consommation et, inversement, protéger les détaillants en cas de baisse souhaitée de la consommation (schéma de transition énergétique)* »<sup>151</sup>.
159. L'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier l'effet de cette nouvelle modalité de calcul mais invite le gouvernement à faire en sorte qu'elle ne crée pas un frein à l'activité des détaillants qui ne les inciterait pas à se faire concurrence et à développer leur activité de pompiste<sup>152</sup>.

### ***D. La révision du régime de sanction en cas de défaut de communication des documents dont la transmission est obligatoire***

160. Le projet de délibération, prévoit, à l'article 8, qu'en cas de non transmission des informations requises (ou en cas de transmission d'informations erronées), le gouvernement mette en demeure l'opérateur pétrolier de s'y conformer dans un délai déterminé. Ce même article précise que si l'opérateur ne se met pas en conformité dans le délai fixé, alors le gouvernement peut lui infliger une sanction pécuniaire « *dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation* »<sup>153</sup>.
161. Interrogés par le service d'instruction sur ce nouveau mécanisme de sanction, les représentants de la DIMENC ont indiqué s'être inspirés du dispositif applicable aux secteurs de l'électricité et de gaz en Nouvelle-Calédonie.
162. Effectivement, des dispositions similaires figurent dans la délibération du congrès relative à la structure du prix du gaz<sup>154</sup> et dans la délibération du congrès relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie<sup>155</sup>. L'Autorité observe également qu'un dispositif proche existe en métropole dans le secteur de la régulation ferroviaire<sup>156</sup>.

---

<sup>150</sup> Voir l'article 7 du projet de délibération qui modifie l'article 8 de la délibération n° 173.

<sup>151</sup> Voir le rapport au Congrès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Annexe 01-A).

<sup>152</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants du GPGSSNC (Annexe 07).

<sup>153</sup> Voir l'article 7 du projet de délibération qui ajoute un article 11 ter à la délibération n° 173.

<sup>154</sup> Voir notamment l'article 12 de la délibération n° 107/CP du 27 juin 2013 relative à la structure du prix du gaz, JONC du 16 juillet 2013, page 5538. A noter que dans cette délibération, les sanctions administratives pécuniaires prévues ne sont pas de 3% du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos porté à 5% en cas de récidive mais respectivement de 8% et de 10% en cas de récidive.

<sup>155</sup> Voir notamment l'article 38 de la délibération n°195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie. JONC du 15 mars 2012, Page 2161.

<sup>156</sup> Article 17 de la loi n° 2009-1503 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.



163. En ce qui concerne le cadre dans lequel interviendrait la mise en demeure par « le gouvernement » prévue à cet article, les représentants de la DIMENC ont, lors de leur audition, reconnu que le texte n'était « *pas clair* ». Ils ont indiqué que ce point serait précisé dans l'arrêt. En ce qui concerne le délai prévu pour se mettre en conformité, la DIMENC n'a pas pu préciser quelle serait la durée de ce délai et a indiqué qu'il serait de l'ordre d'un mois mais que ceci n'avait pas « *encore été arbitré* »<sup>157</sup>.
164. L'Autorité considère qu'il serait en effet préférable de préciser la procédure contradictoire applicable et réaffirme la nécessité pour l'administration (plutôt que le gouvernement) d'appliquer les sanctions nouvellement créées à l'encontre des opérateurs concernés pour que le système ait un sens.

## Conclusion

165. Sans préjudice des conclusions auxquelles pourraient aboutir l'Autorité dans le cadre d'une telle étude sectorielle questionnant le principe même de la réglementation des prix de vente en gros et au détail des carburants en Nouvelle-Calédonie, l'Autorité considère que les modifications de la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole proposées par le gouvernement sont positives en ce qu'elles permettent d'accroître la transparence dans la formation du poste « prix CAF ». S'agissant des autres postes composant les prix maxima de vente en gros et au détail des carburants, l'Autorité regrette de n'avoir pu disposer du projet d'arrêt précisant, en particulier, les formules paramétriques retenues, pour évaluer l'impact de l'introduction d'un revenu au titre des investissements réalisés par les sociétés pétrolières de même que l'introduction d'un revenu forfaitaire au titre de l'exploitation, sur le niveau des prix et la concurrence.
166. L'examen du présent projet de délibération a conduit donc l'Autorité à formuler cinq recommandations destinées à favoriser l'animation concurrentielle sur les marchés de la distribution au détail des carburants, à savoir :

Recommandation n° 1 : Attirer l'attention du président de la province Sud sur le caractère anticoncurrentiel du *numerus clausus* sur l'ouverture des stations-services afin qu'elle supprime cette réglementation ;

Recommandation n° 2 : Inciter les provinces et le Haut-Commissaire de la République à user, dans les meilleurs délais, de leur pouvoir d'investigation, et le cas échéant de sanctions, à l'encontre des compagnies pétrolières qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière environnementale et/ou leurs obligations de constitution des stocks stratégiques. A défaut, modifier la réglementation en vigueur pour rétablir l'équilibre concurrentiel entre les différents opérateurs ;

Recommandation n° 3 : Imposer aux trois sociétés pétrolières d'installer dans chaque station-service un « totem » affichant les prix de vente au détail réellement pratiqués pour favoriser l'animation concurrentielle par les prix ;

Recommandation n° 4 : A plus long terme, s'interroger sur le principe même de la fixation d'un prix maximum de vente en gros et au détail des carburants en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une étude sectorielle plus approfondie que le présent avis, afin d'apprécier le

---

<sup>157</sup> Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la DIMENC (Annexe 03).

fonctionnement concurrentiel ou non des marchés de l'approvisionnement et de la distribution de carburants en Nouvelle-Calédonie et évaluer les moyens de renforcer la concurrence par les prix au bénéfice des consommateurs (recommandation n° 4) ;

Recommandation n° 5 : Prévoir dans l'arrêté portant application du présent projet de délibération que les indices ou les valeurs de référence retenus pour déterminer chaque sous poste du prix « CAF » résultent de données objectives, extérieures aux compagnies pétrolières et représentatives de la réalité des marchés concernés.

Délibéré sur le rapport oral de M. Loïc Rochas et l'intervention de Mme Virginie Cramensnil de Laleu, rapporteure générale, par Mme Aurélie Zoude-Le Berre, présidente et MM. Jean-Michel Stoltz, vice-président, Matthieu Buchberger et Robin Simpson, membres.

La secrétaire de séance,

La Présidente,



Marie-Christine Marzin

Aurélie Zoude-Le Berre