POLYNESIE FRANCAISE

Autorité Polynésienne de la Concurrence

Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 relatif à la situation de la concurrence dans le secteur du transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 7 juillet 2016, enregistrée sous le numéro 16/014 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-1 du code de la concurrence, d'une demande d'avis relative à la situation de la concurrence dans le secteur du transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française ;

Vu le complément de saisine adressé par le Président de la Polynésie française à l'Autorité polynésienne de la concurrence le 11 août 2016 ;

Vu la lettre adressée par le Président de la Polynésie française à l'Autorité polynésienne de la concurrence le 29 septembre 2016 ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-1 I et II ;

Vu la convention n° 6.0294 du 7 juillet 2006 relative au transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française (ci-après « la Convention ») et ses trois avenants des 6 janvier 2008, 27 janvier 2009 et 9 juin 2011 ;

Vu l'arrêté n° 898 CM du 27 août 1990 modifié fixant le cadre général des prix de vente de certains hydrocarbures importés dans le territoire de la Polynésie française ;

Vu l'arrêté n° 1827 CM du 12 décembre 2008 modifié fixant les montants de la rémunération des prestations locales des sociétés pétrolières et des sociétés important, stockant, conditionnant et distribuant le gaz butane importé en vrac en Polynésie française ;

Vu la délibération n° 97-98 APF du 29 mai 1997 modifiée portant création d'un compte spécial "Fonds de régulation des prix des hydrocarbures" ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, les représentants du Président de la Polynésie française et des sociétés Petropol, Total Polynésie, Pacific Petroleum et Services, Petrocean SAS entendus lors de la séance du 28 octobre 2016, la société Total Oil Asia Pacific ayant été invitée à faire connaître ses observations ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

INTRODUCTION 4

I. L'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS PETROLIERS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE 5

A. LES ACTEURS ET LA CHAINE DE VALEUR 5

1. Les compagnies pétrolières importatrices 5

2. Les achats en produits pétroliers auprès des raffineries 6

a) Les produits pétroliers importés dans le cadre de la Convention 6

b) L'approvisionnement en produits pétroliers 7

3. L'affrètement des navires et le transport des produits pétroliers 7

a) Les transporteurs parties à la Convention 7

b) Les relations conventionnelles entre transporteurs et compagnies importatrices 8

c) Les routes maritimes empruntées par les navires pétroliers dédiés 9

4. Le stockage et le transport de distribution des produits pétroliers 10

5. Les canaux de distribution 12

B. LE CADRE REGLEMENTAIRE ET CONVENTIONNEL 12

1. La réglementation des prix de vente de certains hydrocarbures importés 12

a) La valeur CAF barème des produits pétroliers importés 13

b) Les autres éléments de la structure de prix 14

2. La Convention relative au fret des produits pétroliers importés en Polynésie française 15

a) Les évolutions successives des dispositions de la Convention 16

b) Le calcul du coût « total » du fret selon les termes de la Convention 16

- La formule de calcul du coût du fret 17
- La surcharge de carburant 17

II. LES REFERENCES INTERNATIONALES RELATIVES AU CALCUL DU FRET 18

1. Le guide de la tarification du carburant dans les îles du Pacifique 18

2. Les éléments de marché publiés par les organismes Worldscale et Platts 19

a) Le barème Worldscale 19

b) Les cotations Platts 20

- Le « Platts Oilgram Price Report » 20
- Le « Platts Clean TankerWire » 21

III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE 22

A. UNE MUTUALISATION DU TRANSPORT JUSTIFIEE PAR LE CONTEXTE POLYNESIEN 22

1. La justification d'une mutualisation 22

2. Les moyens de la mutualisation 24

a) Le recours à un appel d'offres 24
b) La régulation du prix du fret 26
B. L'EVALUATION DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION EN VIGUEUR ET LES PROPOSITIONS D'AMELIORATION 27
1. Sur le périmètre de la Convention 27
2. Sur la méthode d'évaluation du coût total du fret 28
a) Les paramètres de la formule de calcul du fret à la tonne 29
- Le flat rate et l'indice Worldscale 29
- Le coefficient correcteur lié à la distance 30
- Le ratio port en lourd du navire pétrolier sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete 31
- La fourchette encadrant le prix en USD par tonne métrique 33

b) La clause d'ajustement liée aux variations des prix des hydrocarbures 34
3. Sur la récupération des données et leur contrôle 36
4. Sur la durée de la convention et les clauses de rendez-vous à envisager 37
CONCLUSION 37

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 7 juillet 2016, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis « *sur la situation dans le secteur des hydrocarbures et plus particulièrement, de l'importation et du transport, secteur où les risques d'abus et/ou d'entente sont importants* ».

2. La saisine intervient dans le contexte de l'arrivée à terme et de la perspective de renégociation de la convention n° 6.0294 du 7 juillet 2006 relative au transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française (ci-après « la Convention ») et de ses trois avenants : l'avenant n° 1 en date du 16 juillet 2008 à la convention n° 6.0294/PR du 7 juillet 2006 (ci-après « l'avenant n° 1 »), la convention n° 9.0044 du 27 janvier 2009 portant avenant n° 2 à la convention n° 6.0294/PR du 7 juillet 2006 (ci-après « l'avenant n° 2 ») et la convention n° 3410/PR du 9 juin 2011 portant avenant n° 3 à la convention n° 6.0294/PR du 7 juillet 2006 (ci-après « l'avenant n° 3 »).

3. Cette convention tripartite signée par le Pays, les compagnies importatrices de produits pétroliers et les sociétés de transport de ces produits à partir de Singapour et de la Corée du Sud a pour objectif « *d'assurer l'approvisionnement régulier de la Polynésie française en carburants à travers une mutualisation des moyens de transport maritime permettant aux professionnels de réaliser des économies sur l'affrètement des pétroliers et au Pays, des économies sur le fret des hydrocarbures pris en charge par le Fonds de régulation des prix des hydrocarbures* ».

4. Or, le Président de la Polynésie française indique dans sa saisine que l'exécution des dispositions de la Convention « *soulève aujourd'hui un certain nombre d'interrogations s'agissant notamment des modalités de fixation du prix du fret, dès lors que l'on constate une augmentation sensible du prix du fret due principalement à la surcharge carburant et à des modalités de contrôle fastidieuses* ». Il sollicite ainsi plus particulièrement l'avis de l'Autorité polynésienne de la concurrence sur « *les modalités selon lesquelles la Polynésie française doit organiser le renouvellement de [la] prestation d'approvisionnement en hydrocarbures, et en particulier s'il y a lieu de procéder par voie d'appel d'offres* ».

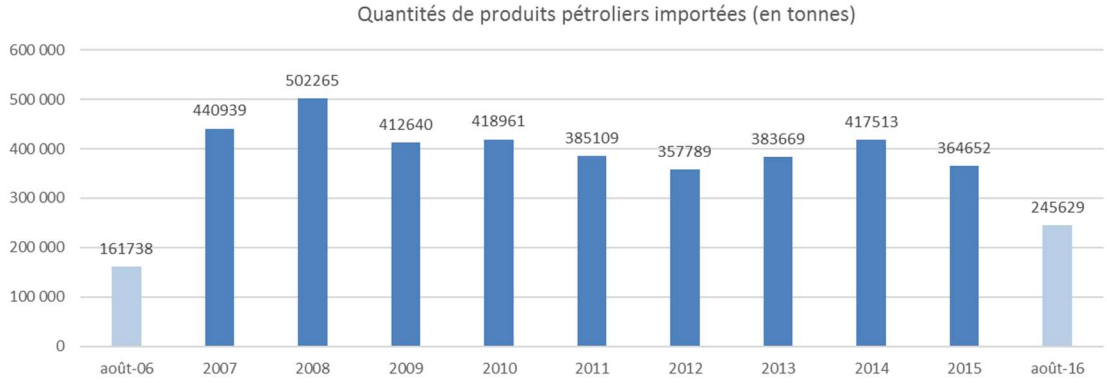
5. A titre liminaire et afin de délimiter son champ d'intervention, l'Autorité rappelle que, consultée en application de l'article LP 620-1 du code de la concurrence, elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, d'apprécier ni à plus forte raison de qualifier des comportements individuels sur un marché au regard des articles LP 200-1 ou LP 200-2 du code de la concurrence, pas plus que de définir les marchés pertinents concernés, au-delà des rappels de la pratique décisionnelle et de la jurisprudence récentes. En effet, seule une saisine contentieuse, initiée par le Pays ou l'Autorité elle-même, assortie de la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles LP 630-2 et suivants du même code permettrait d'apprécier la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.

I. L'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS PETROLIERS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

6. La consommation totale annuelle de la Polynésie française en produits pétroliers (hors gaz) s'élève à environ 400 000 tonnes, pour une population d'un peu plus de 270 000 habitants en 2015 (dont 70 % environ à Tahiti). Principale source d'énergie, cette consommation est destinée essentiellement aux transports (terrestre, aérien et maritime) et à la production d'électricité.

7. La Polynésie française couvre la totalité de ses besoins en hydrocarbures par l'importation de produits raffinés finis. Dans le cadre du présent avis, les produits pétroliers importés examinés sont ceux dont le transport vers la Polynésie française s'effectue dans le cadre de la Convention. En effet, d'autres produits pétroliers et dérivés sont importés selon d'autres circuits d'approvisionnement, comme le gaz GPL ou les lubrifiants, ces derniers étant acheminés par containers.

8. Les quantités totales importées reflètent la consommation totale qui apparaît baissière depuis quelques années. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette tendance : i) la stabilité de la population polynésienne, ii) la moindre consommation à la pompe, en raison d'un parc automobile rétrécissant et à moindre consommation, iii) une activité touristique décroissante depuis 2008, qui impacte à la baisse les besoins en carburéacteurs et en avitaillement des bateaux de plaisance et de croisière, iv) un secteur de la pêche en berne, impactant à la baisse les besoins en avitaillement des bateaux de pêche.



Source : données DGAE – calculs et graphiques APC

A. LES ACTEURS ET LA CHAINE DE VALEUR

1. LES COMPAGNIES PETROLIERES IMPORTATRICES

9. Trois compagnies pétrolières importatrices de produits pétroliers sont présentes en Polynésie française :

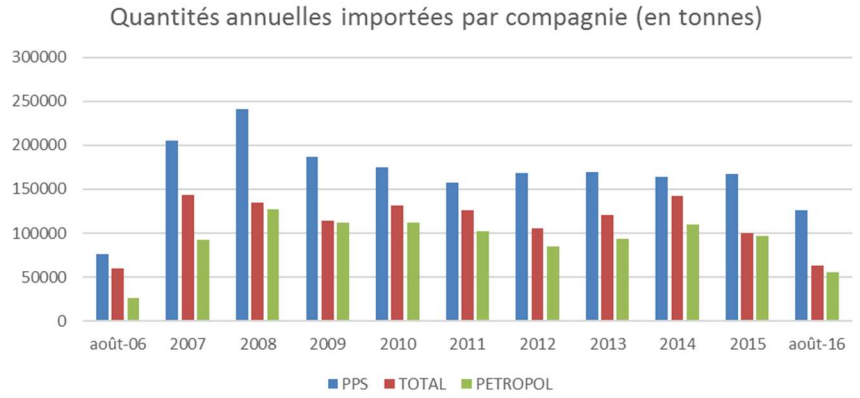
– **la société Total Polynésie** (ci-après « Topol »), filiale à 99,5 % du groupe Total, et en particulier de la branche Marketing & Services, présente dans la zone Asie-Pacifique (Australie, Iles Fidji, Nouvelle-Calédonie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Samoa et Tonga)[1] ;

[1] http://www.total.sg/total-in-asiapacific.html

– **la société Pacific Petroleum & Services** (ci-après « PPS »), détenue à 51 % par Albert Moux et à 49 % par la société Pacific Islands Energy Pte Ltd (ci-après « PIE »). Cette dernière a été créée en 2006 à la suite du rachat des activités du groupe Shell en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et au Vanuatu par un groupe d'investisseurs tahitiens et calédoniens sous le nom de Pacific Petroleum Compagny. Elle aurait acquis depuis d'autres « majors pétrolières » (dont Exxon et BP, qui ont quitté la zone Pacifique) ;

– **la société Petropol** (Pétroles de Polynésie), détenue majoritairement par la famille Siu et qui n'a pas, contrairement aux deux autres compagnies, d'autres intérêts pétroliers dans le Pacifique.

10. PPS, Topol et Petropol sont actives sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française dans l'importation, le stockage, la distribution et la commercialisation de produits pétroliers finis à destination du réseau de stations-services, des activités aériennes et maritimes et des activités de commerce général.

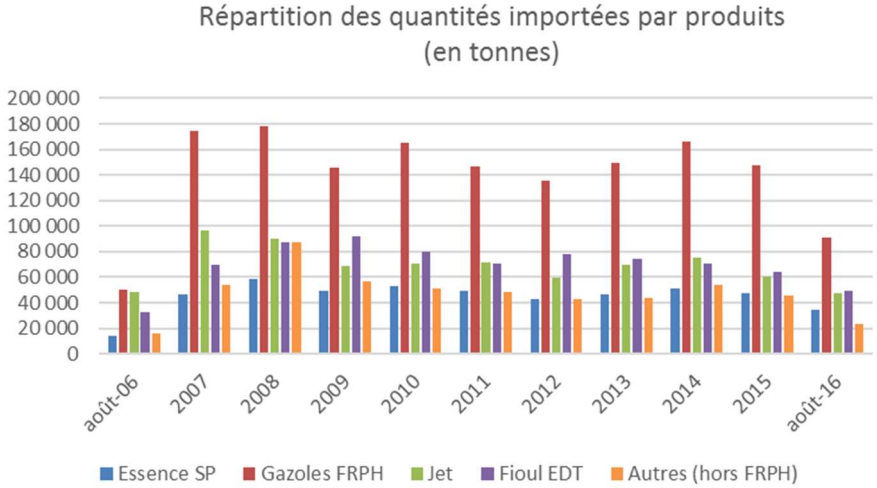


Source : données DGAE – calculs et graphiques APC

2. LES ACHATS EN PRODUITS PETROLIERS AUPRES DES RAFFINERIES

a) LES PRODUITS PETROLIERS IMPORTES DANS LE CADRE DE LA CONVENTION

11. Les importations concernent principalement quatre produits pétroliers finis : les gazoles (ou gasoils), l'essence sans plomb, le carburéacteur Jet A1, et le fioul. Parmi les autres produits, qui comptent pour en moyenne 13 % des importations annuelles, figurent l'essence pour l'aviation, le pétrole lampant, le fuel lourd.



Source : données DGAE – calculs et graphiques APC

12. Les normes de qualité s'imposant aux produits pétroliers importés et mis à la consommation en Polynésie française, et en particulier pour l'essence et le gazole, sont prévues par l'arrêté n° 6858 CM du 23 septembre 2009 fixant les caractéristiques de l'essence et du gazole. Le contrôle du respect de ces obligations de qualité relève de la compétence du service des Energies[2].

b) L'APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS PETROLIERS

13. 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 (négociants indépendants ou intégrés) en Corée du Sud ou à Singapour :

- Topol s'approvisionne à Singapour et en Corée du Sud par le biais d'un contrat d'approvisionnement (« *contrat de supply* ») auprès de Total Oil Asia Pacific Pte Ltd (ci-après « TOAP »), contrat qui prévoit également le transport des produits. Les produits pétroliers sont donc achetés « CAF Papeete[3] ».
- PPS s'approvisionne principalement à Singapour, par l'intermédiaire d'un contrat d'approvisionnement auprès de PIE, qui prévoit également le transport des produits. Les produits pétroliers sont donc également achetés « CAF Papeete ».
- Petropol s'approvisionne à Singapour et en Corée du Sud par l'intermédiaire d'un contrat d'approvisionnement auprès d'ExxonMobil Asia Pacific Pte Ltd, qui lui vend des produits pétroliers FAB[4].

14. Dans tous les cas, les conditions et modalités d'achats des produits par les compagnies pétrolières sont stipulées dans un contrat d'approvisionnement, de plus ou moins longue durée, dans lequel figurent notamment les produits pétroliers concernés et leurs spécifications, les quantités annuelles à négocier, les modalités de détermination du prix des produits (FAB et/ou CAF), les conditions de facturation et de paiement, les modalités de commande et de livraison ainsi qu'un certain nombre de conditions générales usuelles.

3. L'AFFRETEMENT DES NAVIRES ET LE TRANSPORT DES PRODUITS PETROLIERS

a) LES TRANSPORTEURS PARTIES A LA CONVENTION

15. Les produits pétroliers à destination de la Polynésie française sont acheminés, dans le cadre de la Convention en place, par deux compagnies de transport :

- Petrocean SAS (ci-après « Petrocean ») est une société de transport maritime, créée en 2005, détenue par Albert Moux et la famille Ravel, via leurs participations dans les sociétés La Parisienne d'Investissement et Pacifique Investissements[5] et dont le siège social se situe à Wallis-et-Futuna. Son unique activité est le transport d'hydrocarbures à destination des îles du Pacifique Sud. Petrocean exploite à ce jour deux navires pétroliers de type « medium range » ou MRT, le Bougainville et le James Cook. Ce dernier, affrété pour une durée de

[2] http://www.service-energie.pf/energiePF.php

[3] CAF : coût, assurance, fret (en anglais : CIF : cost, insurance, freight).

[4] FAB : franco à bord (en anglais : FOB : free on board)

[5] Il ressort du dossier d'instruction que les deux actionnaires de Petrocean SAS seraient Albert Moux à hauteur de 51 % et la famille Ravel à hauteur de 49 %.

quatre ans auprès de la compagnie Norden située au Danemark, dessert la Polynésie française.

- TOAP, filiale à 100 % de Total Holding Asie SAS, est le centre régional pour la branche Marketing & Services du groupe Total ; en cette qualité, TOAP fournit certains services aux filiales du groupe présentes dans la région, dont le service de transport, qui est un service accessoire à l'approvisionnement en produits pétroliers. A cette fin, la société Chartering and Shipping Services SA (ci-après « CSSA ») du groupe Total affrète le navire pétrolier Kiribora pour une durée de cinq ans auprès de la société Socatra, dont le siège social est situé en France.

b) LES RELATIONS CONVENTIONNELLES ENTRE TRANSPORTEURS ET COMPAGNIES IMPORTATRICES

16. S'agissant de TOAP, elle assure le transport régulier d'hydrocarbures pour Topol et Petropol, et ponctuellement pour PPS :

    - Topol contractualise avec TOAP sur la base d'un approvisionnement en produits pétroliers CAF, dans lequel le montant du fret est calculé selon les dispositions de la Convention. Dans les factures de TOAP à Topol apparaissent pour chaque produit le coût de l'approvisionnement (quantité*prix du produit), les droits d'inspection, le coût du fret et le coût d'assurance.

    - Pour le transport des produits achetés par Petropol auprès de ses fournisseurs, TOAP assure une prestation de transport, pour laquelle il n'existe pas de contrat autre que la Convention. Dans les factures de TOAP à Petropol n'apparaît qu'une ligne relative au « *freight income* », et correspondant au prix du fret calculé selon les dispositions de la Convention.

    - Pour la prestation ponctuelle de transport de produits pour PPS il n'existe pas de contrat autre que la Convention. TOAP facture le montant du fret au fournisseur de PPS, Total Trading Asia Pte Ltd (pour 2016) ; dans une facture correspondante versée au dossier, apparaît une ligne unique « *freight income (SPOT)* » correspondant au prix du fret calculé selon les dispositions de la Convention.

17. Dans tous les cas, les modalités des prix de transfert interne ou de facturation entre la société du groupe Total en charge du transport, CSSA, et TOAP ne sont pas connues.

18. S'agissant de Petrocean, elle indique qu'aucun contrat, outre la Convention, n'existe entre elle et les trois compagnies importatrices. Elle indique également ne pas avoir de relations contractuelles avec les fournisseurs de ces dernières.

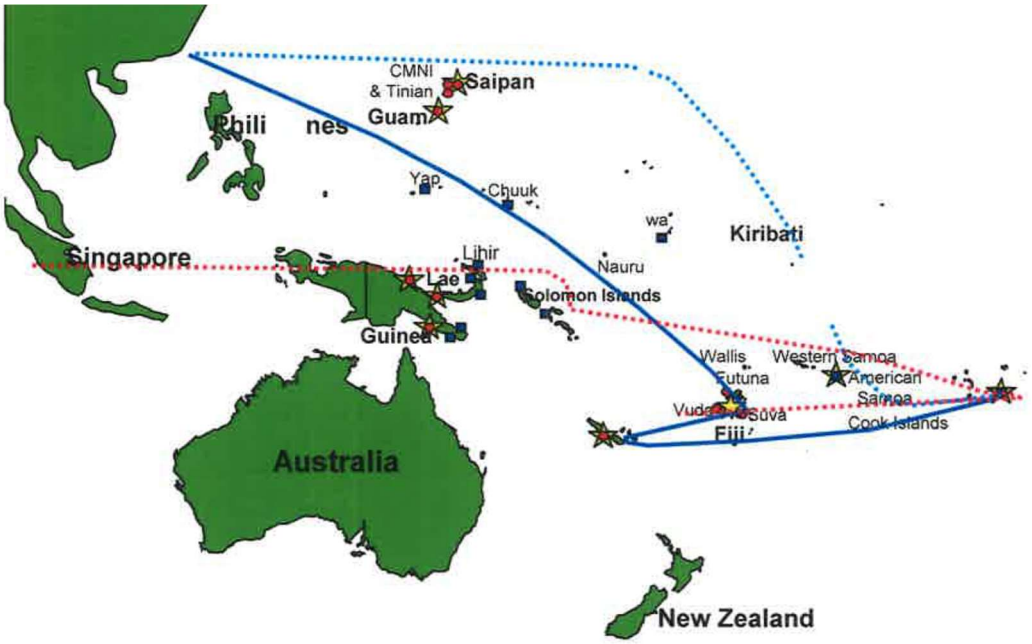
19. Elle assure le transport régulier d'hydrocarbures pour Topol et PPS ; elle n'effectue en revanche plus de transport de produits pétroliers pour le compte de Petropol depuis 2008 :

    - Dans le cas du transport pour le compte de PPS, qui concerne 90 % des volumes de cette dernière, Petrocean facture le montant du fret à PIE. Dans chacune de ces factures apparaît une ligne par produit, laquelle correspond au montant du fret calculé selon les dispositions de la Convention.

    - Dans le cas du transport pour le compte de Topol, Petrocean facture le montant du fret à TOAP. Les dernières factures correspondantes datent de 2015, aucune prestation de transport n'ayant été effectuée par Petrocean pour Topol en 2016. Dans chacune de ces factures apparaît une ligne par produit, laquelle correspond au montant du fret calculé selon les dispositions de la Convention.

c) LES ROUTES MARITIMES EMPRUNTEES PAR LES NAVIRES PETROLIERS DEDIES

20. Depuis la mise en place de la Convention, Petrocean dessert la Polynésie française au départ de Singapour, qui est le port de chargement du James Cook par défaut. Selon le transporteur, « *Petrocean définit une route qui permet au navire de maintenir une fréquence régulière et suffisante pour l'approvisionnement des importateurs locaux à raison de 7 voyages par an. La route ainsi définie a pour but principal le gain de temps de navigation du navire. L'optimisation des quantités transportées permet d'assurer la rentabilité de l'exploitation du navire* ». La route maritime[6] suivie par le James Cook lors des dix derniers voyages à destination de la Polynésie française était : Singapour, Pago Pago (Samoa américaines), Papeete (Polynésie française), Port-Vila (Vanuatu), Singapour, pour une durée moyenne de 50 jours.



Exemples de routes suivies dans le Pacifique

21. TOAP ajoute que « *la route du bateau est optimisée selon la profondeur du tirant d'eau dans les ports des îles desservis* ». La route maritime suivie par le Kiribora lors des dix derniers voyages à destination de la Polynésie française au départ et à l'arrivée de Onsan, en Corée du

[6] On parle également de la « tournée du laitier »

Sud et d'une durée constante de 52 jours, a ainsi varié en fonction des quantités de produits à décharger et des contraintes portuaires[7] :

Voyage	BL Date	Route
KB V17	5th Apr 15	Onsan-Suva-Goro-Papeete
KB V18	27th May 15	Onsan-Suva-Goro-Papeete-Goro
KB V19	30th Jul 15	Onsan-Suva-Goro-Papeete-Goro
KB V20	18th Sep 15	Onsan-Goro-Papeete-Goro
KB V21	4th Nov 15	Onsan-Suva-Papeete-Goro
KB V22	22nd Dec 15	Onsan-Suva-Papeete-Vuda-Goro
KB V23	22nd Feb 16	Onsan-Suva-Goro-Papeete
KB V24	26th Apr 16	Onsan-Suva-Papeete-Goro
KB V25	19th Jun 16	Onsan-Suva-Papeete-Goro
KB V26	6th Aug 16	Onsan-Suva-Goro-Papeete

4. LE STOCKAGE ET LE TRANSPORT DE DISTRIBUTION DES PRODUITS PETROLIERS

22. Les infrastructures de stockage des produits pétroliers importés sont réparties sur la « digue des hydrocarbures », sur les quais pétroliers de Fare Ute et de Motu Uta, à Papeete. Elles appartiennent conjointement à des filiales des trois compagnies importatrices Topol, PPS et Petropol, selon les participations et les occupations suivantes :

Sociétés	Capacités totales de stockage en m3	Participations	Occupation des stockages
SPDH (Société Polynésienne de Transport et de Stockage d'Hydrocarbures)	33 150 m^3 (6 cuves)	[…] PPS […]Total Polynésie	100 % PPS
	28 200 m^3 (2 cuves)	[…] PPS	100 % PPS
STTE[8] (Société Total Tahitienne d'Entreposage)	22 000 m^3	[…] Total Polynésie […] Albert Moux […] par une société du groupe PPS située à Nouméa (Nouvelle-Calédonie)	100 % Topol
STDP (Société Tahitienne de Dépôts Pétroliers)	49 470 m^3 (15 cuves)	[…] Total Polynésie […] STDS (filiale de Petropol)	60 % Topol 40 % Petropol
STDS (Société Tahitienne de Stockage)	7 000 m^3 (1 cuve)	[…] Petropol	100 % Petropol

Sources : sociétés du secteur[9], Service des Energies.

23. Les trois compagnies pétrolières totalisent ensemble une capacité de stockage avoisinant les 140 000 m^3, selon une occupation à environ 44 % par PPS (dont 20 % dédiés au fioul à destination d'EDT à Tahiti), 30 % par Topol et 26 % par Petropol.

24. Les règles de recours aux capacités de stockage par chacune des trois compagnies importatrices sont les suivantes : i) chaque importateur dispose quasi-exclusivement des capacités de

[7] Suva et Vuda sont situés aux îles Fidji. Goro est situé en Nouvelle-Calédonie

[8] La société SPMU (Stockage Pétrolier de Motu Uta), détenue par les trois compagnies importatrices (Topol 25 %, STDS (filiale de Petropol) 50 % et PPS 25 %), qui a vocation à exploiter de nouvelles infrastructures de stockage devant être déployées sur la digue de Fare Ute, en remplacement de celles détenues par les sociétés STTE et STDP et devant être fermées d'ici 2022

[9] Les déclarations variant d'un acteur à l'autre, les données demeurent approximatives

stockage de la société d'exploitation de dépôts dans laquelle il est actionnaire majoritaire ; il peut y avoir des exceptions à cette règle, gérées par convention ou contrat temporaire ; ii) chaque importateur rémunère la société de stockage à hauteur des volumes stockés par un droit de passage, dont le montant est évalué de façon à couvrir les coûts de capital et d'exploitation de la société (amortissements, travaux, entretien, maintenance, personnel…). Le montant du droit de passage, non discriminatoire, varierait entre 1,70 et 2,50 francs CFP par litre.

25. Les compagnies pétrolières sont soumises à une réglementation relative à la constitution de « stocks stratégiques » prévue notamment par le décret n° 95-597 du 6 mai 1995[10] 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 et par l'arrêté n° 163 CAB/B.DEF du 23 mars 2001 modifié relatif à l'obligation de constituer et de conserver des stocks stratégiques de produits pétroliers en Polynésie française. Le respect de cette réglementation par chacune des trois compagnies importatrices les conduirait à calculer, chaque mois, pour chacun de leurs produits, une obligation de stocks s'élevant à 20 % de la quantité de produit mise à disposition au cours des douze précédents mois (les quantités de produits se trouvant à bord de navires pétroliers à quai entrant dans le calcul). Cependant, 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.

26. Il existe d'autres sociétés de stockage d'hydrocarbures sur le territoire :

- la STDI (Société Polynésienne de Dépôts des Iles), détenue à parité par Topol et Petropol, consacrée au stockage d'hydrocarbures liquides en vrac dans les îles de Polynésie française ;
- la Somstat, détenue à égalité des parts par les trois compagnies importatrices, consacrée au stockage du carburéacteur vendu aux compagnies aériennes, dont le dépôt est situé à l'aéroport international de Tahiti à Faa'a. Ce micro-dépôt est alimenté par une flotte de camions appartenant à la Somstat ;

27. S'agissant des infrastructures de transport, il existe un réseau de pipelines situé exclusivement dans la zone portuaire, exploité par la société STDO (Société Tahitienne des Oléoducs), détenue à égalité des parts par les trois compagnies importatrices. Deux pipelines (sur trois existants) sont actifs : un premier qui relie le quai des navires pétroliers aux dépôts et un deuxième qui relie cette zone aux épis destinés aux paquebots, situés à côté de la gare maritime de Tahiti[11].

28. L'utilisation des pipelines est rémunérée par un droit de passage, à l'entrée (du navire pétrolier vers les dépôts) et à la sortie (des dépôts vers le transport de distribution), au « litre passé », basé sur un principe de couverture des coûts de capital et d'exploitation de la société. Le droit de passage, non discriminatoire selon l'utilisateur ou la destination, s'élèverait à environ 0,41 franc CPF du litre passé.

29. Le reste du transport des produits pétroliers s'effectue par camions sur l'île de Tahiti (vers les réseaux de stations-services, vers les centrales électriques d'EDT, vers l'aéroport…), chaque importateur disposant de sa propre flotte. Pour l'approvisionnement des îles, les produits sont

[10] Pris en application de l'article 57 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer

[11] Le troisième pipeline avait été construit en prévision d'un déchargement des navires pétroliers sur la digue ouest, mais n'a pas été utilisé

transportés par « conteneurs GRV » ou « isotainers » (environ 1 800 litres) ou par fûts (200 litres), voire en vrac, sur des goélettes.

5. LES CANAUX DE DISTRIBUTION

30. Les produits pétroliers importés sont distribués par les trois compagnies importatrices selon quatre principaux canaux de distribution : i) la vente au détail sur les réseaux de stations-services, ii) la vente au gros à destination de l'aviation, iii) la vente au gros à destination de la marine et iv) la vente au gros à destination de grands comptes : industries, BTP, pêcheurs, administrations et armées, communes, … et EDT.

31. Selon les déclarations des trois acteurs, le nombre de stations-services sur l'ensemble de la Polynésie française serait de 56 actuellement[12], toutes sous enseignes des trois compagnies pétrolières importatrices[13] : 13 sous enseignes Shell et Pacific (PPS), 21 sous enseigne Total (Topol), et 22 sous enseigne Mobil (Petropol). Ces stations-services présentent des statuts variables (dont la location-gérance ou l'intégration) mais s'approvisionnent exclusivement auprès de la compagnie pétrolière à laquelle elles sont adossées.

32. L'approvisionnement d'EDT représente un volume annuel d'environ 70 000 tonnes de fioul et 31 000 tonnes de gazole : le fioul nécessaire à la production d'électricité sur l'île de Tahiti et le gazole nécessaire au démarrage de la centrale (1 tonne), sont exclusivement importés, stockés et distribués par PPS ; le gazole nécessaire à la production d'électricité dans les autres îles de Polynésie française (30 000 tonnes), est exclusivement importé, stocké et distribué par Petropol.

B. LE CADRE REGLEMENTAIRE ET CONVENTIONNEL

33. Les prix de vente en gros et au détail d'un certain nombre des produits pétroliers finis importés sur le territoire de Polynésie française sont administrés et encadrés par une « structure de prix », qui se fonde notamment sur la fixation d'une « valeur CAF barème » pour chacun des produits pétroliers concernés. Dans le cadre de la fixation de cette valeur, le coût du fret des produits pétroliers importés est déterminé en application de la Convention.

34. Pour appréhender les enjeux économiques et concurrentiels de l'encadrement du fret des hydrocarbures et de son impact sur l'ensemble du secteur, il est nécessaire de revenir d'une part sur la réglementation des prix de vente de certains hydrocarbures importés et d'autre part sur les dispositions de la Convention.

1. LA REGLEMENTATION DES PRIX DE VENTE DE CERTAINS HYDROCARBURES IMPORTES

35. L'arrêté n° 898 CM du 27 août 1990 modifié fixant le cadre général des prix de vente de certains hydrocarbures importés dans le territoire de la Polynésie française[14] prévoit les modalités de

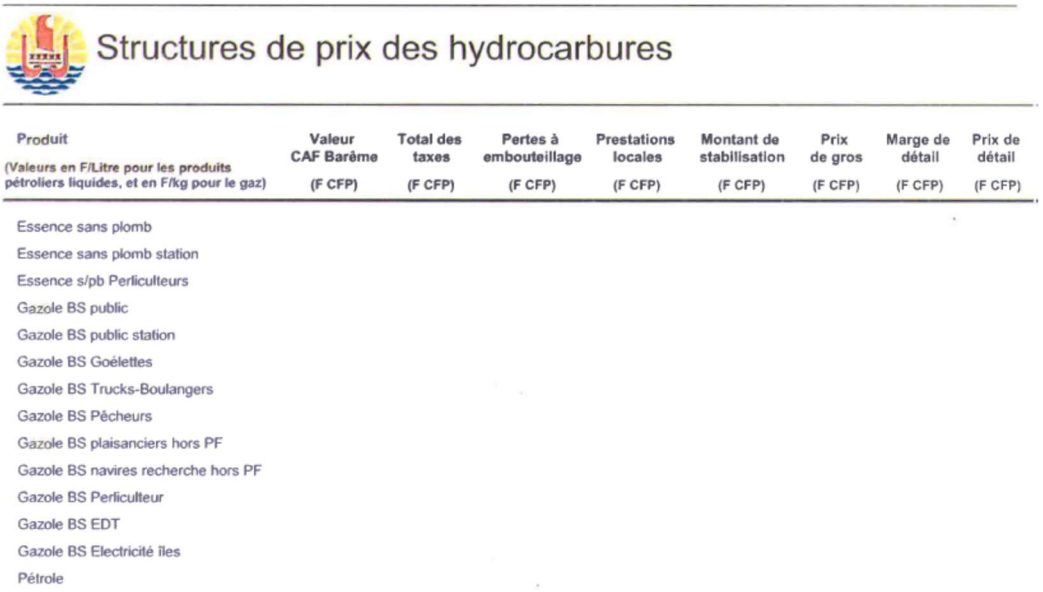
[12] La mission composée de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Inspection générale de l'administration dans son rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer de mars 2009 en avait dénombré 64

[13] Le nombre de stations-services par compagnie ne reflète pas leurs parts de marché sur le marché de de la vente au détail de carburants par réseaux de stations-services

[14] https://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheTexte.php?texte=162210

fixation de la structure de prix d'un certain nombre de produits pétroliers importés, dont la liste figure à l'article 1er. Elle comprend notamment le pétrole lampant pour usage domestique, les essences à teneur en plomb inférieure à 0,013 g/litre et le gazole à teneur en plomb inférieure ou égale à 0,05 %.

36. Pour les produits pétroliers qui ne sont pas destinés à l'alimentation des centrales de production d'énergie électrique, l'arrêté précité fixe un prix de vente au détail maximal égal à la somme de i) la valeur CAF barème (représentative de la valeur en douane des produits pétroliers), ii) des droits et taxes à l'importation (calculés par référence à la valeur CAF barème), iii) de la rémunération des prestations locales des sociétés pétrolières (marge de gros), iv) du montant de stabilisation et v) de la marge de détail.



Structures de prix des hydrocarbures

Produit (Valeurs en F/Litre pour les produits pétroliers liquides, et en F/kg pour le gaz)	Valeur CAF Barème (F CFP)	Total des taxes (F CFP)	Pertes à embouteillage (F CFP)	Prestations locales (F CFP)	Montant de stabilisation (F CFP)	Prix de gros (F CFP)	Marge de détail (F CFP)	Prix de détail (F CFP)
Essence sans plomb								
Essence sans plomb station								
Essence s/pb Perliculteurs								
Gazole BS public								
Gazole BS public station								
Gazole BS Goélettes								
Gazole BS Trucks-Boulangers								
Gazole BS Pêcheurs								
Gazole BS plaisanciers hors PF								
Gazole BS navires recherche hors PF								
Gazole BS Perliculteur								
Gazole BS EDT								
Gazole BS Electricité îles								
Pétrole								

Détail de la structure de prix des produits pétroliers importés sujets à encadrement tarifaire

37. Pour les produits pétroliers destinés à l'alimentation des centrales de production d'énergie électrique, le prix maximal de facturation aux utilisateurs finaux ne peut excéder la somme des éléments i) à iv) ci-dessus, excluant donc la prise en compte d'une marge de détail.

a) LA VALEUR CAF BAREME DES PRODUITS PETROLIERS IMPORTES

38. L'arrêté n° 898 CM du 27 août 1990 modifié définit la valeur CAF barème à prendre en compte dans la structure de prix de chaque produit pétrolier importé dont le prix final est encadré[15].

39. La valeur CAF barème (CAF_n) résulte de l'application de la formule suivante :

$$CAF_n = \frac{\sum_{i=1}^{p}(CAF_i * M_i)}{\sum_{i=1}^{p} M_i} * (1 + f)$$

Avec :

- p : le nombre d'importations i pendant la période d'un mois débutant deux mois avant le début du mois n et s'achevant un mois avant le début de celui-ci,

[15] Elle est calculée sur la période d'un mois précédant d'un mois la date d'application. Elle est constatée le 1er jour de chaque mois par arrêté pris en conseil des ministres

- CAF_i : la valeur CAF de l'importation *i* exprimée en francs CFP par litre, calculée selon la formule suivante :

$$CAF_i = FAB_i + \text{Fret} + \text{Assurance}$$

Avec :

  - FAB_i : le prix de l'importation *i* de chaque hydrocarbure, exprimé en dollars US par litre[16],
  - Fret : taux de fret calculé suivant les dispositions de la Convention (détaillées ci-après),
  - Assurance : taux d'assurance effectivement pratiqué sur le navire pétrolier et sur la relation maritime entre le port de chargement et le port de Papeete.

- M_i : la quantité importée lors de l'importation *i* exprimée en litres et figurant au connaissement.
- f : coefficient forfaitaire de freintes en mer, fixé à 0,35 % pour l'essence sans plomb et le pétrole et à 0,26 % pour le gazole.

40. La valeur CAF barème de chacun des produits pétroliers, à la base de toute la règlementation sur la fixation du prix de vente au détail maximal, inclut donc le prix du fret.

b) LES AUTRES ELEMENTS DE LA STRUCTURE DE PRIX

41. Une fois établie la valeur CAF barème pour chacun des produits pétroliers importés règlementés, sont calculés **les droits et taxes à l'importation**. Cette fiscalité, qui varie en fonction de la nature du produit et de l'utilisateur final (différents types de consommateurs professionnels, grand public), correspond à un taux de taxe par litre.

42. A la valeur CAF barème majorée des taxes à l'importation vient s'ajouter la « **rémunération des prestations locales des sociétés pétrolières** », ou « **marge de gros** », dont le montant maximal est fixé par l'arrêté n° 1827 CM du 12 décembre 2008 modifié fixant les montants de la rémunération des prestations locales des sociétés pétrolières et des sociétés important, stockant, conditionnant et distribuant le gaz butane importé en vrac en Polynésie française. Cette rémunération, exprimée en francs CFP par litre, varie en fonction du produit et de l'utilisateur final.

43. Ce montant est notamment censé couvrir les frais et charges d'importation, les frais de passage en dépôts et en oléoducs, les pertes et coulages en dépôt, la rémunération du stockage à terre, les coûts de distribution (dont les frais de parcs de camions et de livraison des stations-services) et les dettes clients des compagnies pétrolières.

44. La somme de la valeur CAF barème majorée des taxes à l'importation et des marges de gros permet la fixation du prix maximal de vente en gros des hydrocarbures importés en faisant jouer le « **montant de stabilisation** ».

---

[16] $FAB_i = \frac{(MOPS_i + Premium)}{158{,}98729}$

Avec :

– $MOPS_i$: la moyenne mensuelle du mois du connaissement de l'importation *i* des cotations spot à Singapour, exprimées en dollars US par baril et publiées dans le « *Platts Oilgram Price Report* ». Les cotations à prendre en compte sont i) celles du gazole à teneur maximale en soufre de 50 ppm[16] pour le gazole, ii) celles de l'essence sans plomb à indice d'octane 97 pour les essences sans plomb, iii) celle du kérosène pour le pétrole lampant

- *Premium* : le coût supplémentaire de la raffinerie et du fournisseur, dont le montant est fixé à 2,00 dollars US par baril pour les essences sans plomb et le pétrole et à 2,50 dollars US par baril pour le gazole

- *158,98729* : contenance en litre d'un baril

45. Le fonds de régulation du prix des hydrocarbures (ci-après « FRPH »)[17], qui « *a pour objet d'éviter les fluctuations brutales des prix des hydrocarbures destinés à la consommation intérieure* », prévoit l'existence d'un montant de stabilisation unitaire, par hydrocarbure et exprimé en francs CPF par litre, égal à « *la différence entre le prix de revient toutes taxes comprises et marges réglementaires comprises et le prix de vente fixé par le conseil des ministres* ». Les montants de stabilisation, dont les plafonds sont prévus par la délibération n° 97-98 APF du 29 mai 1997 modifiée précitée, sont fixés par arrêté pris en conseil des ministres.

46. Le montant de stabilisation unitaire peut être positif, auquel cas le prix de gros réglementé est égal à la somme de la valeur CAF barème majorée des taxes, de la marge de gros et du montant de stabilisation. Le montant de stabilisation doit dans ce cas être versé au FRPH par les compagnies pétrolières. Le montant de stabilisation unitaire peut également être négatif, auquel cas il vient se déduire de la somme de la valeur CAF barème majorée des taxes et de la marge de gros, et établir un prix de gros réglementé inférieur au « prix de revient », dans la perspective « *de faire bénéficier certains professionnels d'une stabilité des prix ou alors d'un niveau de prix préférentiel* ». Dans ce cas, le montant de stabilisation est versé par le FRPH aux compagnies pétrolières.

47. Enfin, la différence entre le prix maximal de détail réglementé et le prix maximal de gros réglementé, fixés mensuellement par arrêté pris en conseil des ministres, fait apparaître la marge de détail des compagnies pétrolières. Le montant de **la marge de détail maximale**, exprimée en francs CFP par litre, est fixé par arrêté[18] et varie en fonction du produit et de l'utilisateur final.

2. LA CONVENTION RELATIVE AU FRET DES PRODUITS PETROLIERS IMPORTES EN POLYNESIE FRANÇAISE

48. La Convention relative au transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française est tripartite et lie le Pays aux trois compagnies importatrices de produits pétroliers présentes sur le territoire (PPS, Topol et Petropol) et aux deux compagnies de transport (Petrocean et TOAP)[19].

49. L'objet de la Convention porte sur l'engagement « *irrévocable* » des trois compagnies importatrices agissant « *ensemble et solidairement entre elles* » de « *se regrouper pour la mise en commun de l'utilisation des moyens de transport maritime assurant la couverture de leurs besoins et à transporter ensemble leurs produits pétroliers sur les mêmes navires, de sorte notamment à réduire leurs coûts d'approvisionnement* ».

50. A cette fin, la Convention prévoit que les compagnies Petrocean et TOAP mettent chacune à disposition, pour assurer la couverture des besoins des compagnies importatrices, directement ou indirectement, un navire pétrolier, « *adapté et performant* ». A ce jour, les deux navires pétroliers assurant l'approvisionnement sont le James Cook (affrété par Petrocean) et le Kiribora (affrété par TOAP).

---

[17] Délibération n° 97-98 APF du 29 mai 1997 modifiée portant création d'un compte spécial "Fonds de régulation des prix des hydrocarbures"

[18] Arrêté n° 1208 CM du 29 août 2007 modifié fixant la marge maximale de détail de certains hydrocarbures en Polynésie française

[19] Les dénominations des parties à la Convention ont pu évoluer depuis 2006, à la suite de rachats ou de changements de noms, mais les acteurs sous-jacents sont restés les mêmes

51. Trois avenants sont venus modifier les dispositions initiales de la Convention signée en 2006 : l'avenant n° 1 du 16 janvier 2008, l'avenant n° 2 du 27 janvier 2009 et l'avenant n° 3 du 9 juin 2011. Il en ressort les dispositions suivantes, applicables jusqu'au 31 décembre 2016.

a) LES EVOLUTIONS SUCCESSIVES DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

52. A la mise en place de la Convention, en 2006, les deux navires pétroliers devaient conjointement assurer douze à seize livraisons d'hydrocarbures liquides par année, espacées de 23 à 30 jours (+/- 10 %), et suivant la route maritime Singapour-Papeete.

53. Fin 2007, les parties à la Convention ont fait part au Pays d'un allongement des rotations des navires pétroliers allant jusqu'à 52 jours, en raison de contraintes de chargement auprès de plusieurs raffineries à Singapour. Selon eux, étant donné les sept rotations par navire imposées par les besoins en hydrocarbures de la Polynésie française et le temps nécessaire à la réalisation de ces rotations, les conditions de la Convention généraient « *des pertes opérationnelles récurrentes importantes pour les transporteurs* » et « *la nécessité d'affréter un navire spot supplémentaire (…) afin d'éviter des ruptures d'approvisionnement* ».

54. A la suite de la renégociation tripartite qui s'en est suivie, l'avenant n°1 à la Convention a prévu une modification de la formule de calcul du coût du fret, une revalorisation à la hausse de la fourchette d'encadrement de ce coût (cf. ci-après) et une contrainte de décalage de l'arrivée des deux navires de 15 jours au moins[20].

55. Dans le même temps, le transporteur TOAP a entrepris des négociations avec ExxonMobil, qui ont conduit à « *un accord de partenariat entre ces deux entreprises se traduisant par l'accessibilité de la raffinerie de Onsan (Corée du Sud) aux compagnies pétrolières importatrices de Polynésie française* ». La double source d'approvisionnement et le temps de navigation plus court depuis la Corée du sud ont été considérés par les parties à la Convention comme une opportunité d'une part, de sécuriser les approvisionnements en hydrocarbures de la Polynésie française et d'autre part, de limiter les coûts de fret, qui étaient, depuis début 2008, facturés à leur niveau plafond.

56. La renégociation de la Convention qui s'en est suivie a conduit à figer dans l'avenant n° 2 les routes Singapour-Papeete et Onsan-Papeete, seul le navire pétrolier opéré par TOAP devant s'approvisionner en Corée du Sud. Les autres dispositions de la Convention prévues par l'avenant n°1, et notamment celles relatives à l'évaluation du coût du fret, n'ont pas été modifiées.

57. L'avenant n° 3 à la Convention, négocié en octobre 2010, a conduit à la prorogation pour une durée de cinq ans des dispositions de la Convention et de ses avenants en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016.

b) LE CALCUL DU COUT « TOTAL » DU FRET SELON LES TERMES DE LA CONVENTION

58. La Convention et ses avenants prévoient une formule de calcul du fret à la tonne des produits pétroliers importés en Polynésie française, ainsi que l'encadrement de ce prix par une fourchette. A cela s'ajoute une « clause d'ajustement » ou « surcharge carburant », qui a vocation à couvrir les variations significatives des coûts de carburant nécessaire à la propulsion et à la consommation des navires pétroliers.

[20] Le nombre de tonnes effectivement déchargées à Papeete n'était pas défini dans le cadre de la Convention initiale

59. Il en ressort que le coût « total » du fret prévu par la Convention résulte dans les faits de la somme du coût du fret, tel qu'évalué par la formule détaillée ci-dessous, et de la surcharge carburant.

➢ ***La formule de calcul du coût du fret***

60. La formule en vigueur de calcul du fret en dollar par tonne métrique (ci-après « tm ») est la suivante :

$$Prix\ USD\ /\ tm = \frac{Flat\ rate * Port\ en\ lourd\ du\ navire * Indice\ Worldscale * 1.25}{(Nombre\ de\ tonnes\ déchargées\ à\ Papeete)}$$

61. Dans cette formule :

- Le « port en lourd du navire » est une constante convenue dans la Convention et fixée à 41 000 tonnes.
- Le « nombre de tonnes déchargées à Papeete » a été fixé comme étant au minimum égal à 35 000 par l'avenant n°1. La lettre de couverture accompagnant l'avenant n°1 indique que « *le « nombre » de tonnes déchargées à Papeete » est celui réellement déchargé et sera au minimum de 35 000 tonnes pour les chargements réalisés postérieurement à la fin des travaux d'approfondissement de la passe de Papeete* » et précise que « *le terme « nombre de tonnes déchargées à Papeete » de la formule de calcul du taux de fret prendra au minimum la valeur de 35 000 tonnes, si le total des hydrocarbures déchargées à Papeete n'atteint pas ce tonnage* ». Il ne s'agit donc pas d'une obligation de décharger au minimum 35 000 tonnes de produits pétroliers au port de Papeete à chaque livraison, mais d'un plancher de calcul.
- Le « flat rate », précisé dans l'annexe C de la Convention initiale, fait référence au « *coût flat officiel* » publié par les Associations Worldscale chaque année « *vers le mois de février* ». La route de référence est la route Singapour-Australie (Sydney) (route TC7).
- L'« indice Worldscale », ne fait pas l'objet d'une définition ni de référence, mais un exemple est fourni dans cette même annexe C : « *pour la route C4 Singapour-Chiba (Japon) : 308 soit facteur de 3,08 par rapport à index de départ 100* ». L'avenant n° 1 précise cependant que la route de référence est la route Singapour-Australie (Sydney) (route TC7).
- Le coefficient correctif de 1,25 (initialement de 1,5) a vocation à tenir compte de la durée de navigation plus longue entre Singapour et Papeete qu'entre Singapour et l'Australie.

62. La Convention initiale prévoyait que le résultat de la formule de calcul du fret à la tonne serait contenu dans une fourchette présentant un montant plancher de USD 41,00 et un plafond de USD 48,50 la tonne métrique. L'avenant n° 1 a augmenté le montant plancher à USD 48,00 et le montant plafond à USD 55,50 la tonne métrique. La Convention prévoit une révision des bornes de la fourchette chaque 31 janvier par une indexation « *sur une inflation mondiale moyenne de 2 %* ».

➢ ***La surcharge de carburant***

63. La Convention prévoit, en cas de survenance d'une variation de plus ou moins 5 % du prix des hydrocarbures liquides destinés à la propulsion et à la consommation des navires, une clause d'ajustement appelée « surcharge carburant » ou BAF (*Bunker Adjustment Factor*).

64. Pour l'exécution de cette clause, « *il est fait référence d'une part au prix moyen des hydrocarbures liquides sur les quatre derniers mois précédent la signature de la convention (prix des soutes IFO 380 CST et MDO à Singapour suivant « indice Platts ») et d'autre part au*

prix défini par la formule ci-dessus en vigueur le jour du chargement de chaque voyage. Les prix moyens de référence sur les quatre derniers mois précédant la date d'entrée en vigueur étaient à titre indicatif les suivants : Fuel lourd IFO 380 CST USD 310/tonne et Fuel léger MDO USD 491/tonne ».

65. Selon les termes de la Convention, ce surcoût, qui peut être négatif en cas de baisse des prix des hydrocarbures, doit apparaître dans les factures des transporteurs aux compagnies importatrices, sur une ligne distincte du coût du fret résultant de l'application de la formule.

66. L'annexe D de la Convention initiale précise les modalités de calcul de cette clause d'ajustement : i) pointage et consignation des consommations du navire à l'issue de voyage complet (port de chargement - Papeete - port de rechargement) diminuées des consommations nécessaires pour des livraisons dans d'autres ports sur la route, ii) valorisation de ces consommations en fonction de leur prix d'achat initial, iii) comparaison de cette valorisation avec le prix de référence pour la totalité du voyage, iv) si la différence est supérieure à 5 %, le transporteur effectue une facturation supplémentaire ou un avoir sur le coût du fret du voyage suivant.

II. LES REFERENCES INTERNATIONALES RELATIVES AU CALCUL DU FRET

1. LE GUIDE DE LA TARIFICATION DU CARBURANT DANS LES ILES DU PACIFIQUE

67. Le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique[21] (ci-après « SGCP ») a publié en 2015 un guide de la tarification du carburant dans les îles du Pacifique (« *Pacific Islands Fuel Pricing Manual* »[22]) à destination des pouvoirs publics des Pays et Territoires du Pacifique qui contrôlent et régulent les prix des carburants. L'objectif de cette publication est notamment de fournir les éléments nécessaires à l'appréhension des différentes composantes des tarifs du carburant sur les marchés aval tels que pratiqués dans leurs économies. Parmi ces composantes figurent notamment les prix franco à bord (FAB) des produits pétroliers raffinés importés et les prix du fret.

68. Les produits pétroliers raffinés à destination des îles du Pacifique sont acheminés par des navires citernes « blancs », de deux catégories : les « medium range tankers » (ci-après « MRT ») et les « local coastal tankers », à multiples cales de façon à transporter plusieurs types de produits sans risques de contamination. Au cas d'espèce, les navires pétroliers James Cook et Kiribora sont des MRT. Selon le guide, l'approvisionnement en MRT représente dans la région Pacifique la solution la plus efficace en termes de coûts de fret car permet la réalisation d'économies d'échelle pour les marchés qui présentent un port adéquat à leur accostage et suffisamment de capacités de stockages terrestres pour rendre l'affrètement rentable.

69. Le guide précise que les coûts de fret d'un MRT se décomposent en deux variables :

[21] La communauté du Pacifique est une organisation internationale de développement, créée en 1947, gouvernée et dirigée par ses 26 pays et territoires membres, dont la Polynésie française ; elle est la principale organisation scientifique et technique de la région Pacifique : http://www.spc.int/fr.html

[22] http://www.spc.int/edd/en/document-download/finish/11-reports/1993-pacific-islands-fuel-pricing-manual-english-copy

– le « taux Worldscale » (Worldscale Rate ou WSR ou flat rate pour la Convention) : taux nominal publié annuellement, correspondant à une route précise et donnant une indication du taux relatif de fret qui s'applique à cette route en comparaison des autres routes ;

– l'« évaluation Worldscale » (Worldscale Assessment ou WSA ou indice Worldscale pour la Convention) : publiée quotidiennement, elle est un nombre généralement compris entre 100 et 1 000 qui reflète la disponibilité à court terme de moyens de fret sur une route spécifique. Cette publication quotidienne est réalisée par des agences de cotation telles que la société Platts dans son rapport quotidien « *Platts Clean TankerWire* ».

70. Ainsi, pour une route donnée, le coût du fret réel en USD pour une tonne métrique est le résultat de la multiplication du taux Worldscale nominal annuel par l'évaluation Worldscale quotidienne divisée par 100 :

$$\text{taux de fret } (USD/tonne\ métrique) = \text{WSR} * \text{WSA}/100$$

71. Le guide indique que pour les îles du Pacifique, il n'existe pas de taux Worldscale spécifique, celui correspondant à la route Singapour-Japon étant souvent utilisé comme une approximation raisonnable. Enfin, il signale que la période de référence de l'évaluation Worldscale qui doit être prise en considération doit correspondre à celle prise pour déterminer le prix des produits chargés sur le navire.

2. LES ELEMENTS DE MARCHE PUBLIES PAR LES ORGANISMES WORLDSCALE ET PLATTS

a) LE BAREME WORLDSCALE

72. Sur le site Internet des Associations Worldscale[23], le barème Worldscale est défini comme une grille de taux nominaux de fret (taux Worldscale ou flat rate[24]), applicable au transport maritime des produits pétroliers par navire-citerne et exprimée en USD par tonne métrique. Ce barème international offre une méthode de calcul du coût du fret étant donné un navire-citerne « standard »[25] et une route spécifique allant d'un à plusieurs ports de chargement à un ou plusieurs ports de déchargement. Il tient compte du temps de voyage et du temps passé aux ports, inclut les frais de port, les taxes portuaires et les coûts de soutage. Il est recalculé chaque année en fonction notamment des prix des hydrocarbures, des coûts relatifs à chaque port, des taux de change… et est publié en début d'année. Le principe du taux Worldscale est de fournir un indicateur du coût de revient (en USD) à la tonne transportée pour un navire-citerne standard sur une route donnée.

73. Utilisé par l'ensemble des acteurs du secteur, qui contribuent d'ailleurs à son établissement en fournissant chaque année aux associations Worldscale les données relatives à leur activité, cet indicateur annuel sert de base au calcul du prix du fret pour tout voyage réalisé par un navire-citerne. En effet, les prix et tendances sur le marché du fret, qui varient chaque jour notamment en fonction des cours des hydrocarbures et du trafic mondial des navires, sont généralement exprimés comme un pourcentage du flat rate. Ce pourcentage, à la hausse (par exemple 125 % du flat rate - WS125) ou à la baisse (par exemple 75 % du flat rate - WS75) est négocié entre transporteur et client pour une transaction donnée et est inscrit dans les contrats dits de « charte-

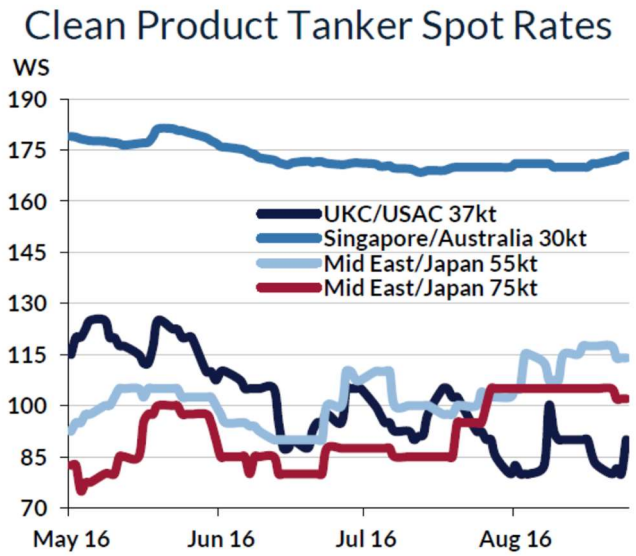
[23] https://www.worldscale.co.uk/

[24] Egalement connu sous le terme « Worldscale 100 » (WS100)

[25] Il s'agit d'un navire citerne de capacité de 75 000 tonnes, de vitesse moyenne et de consommation d'hydrocarbures prédéfinies

partie »[26]. Le recours à ce pourcentage permet des comparaisons de marché, en fonction des capacités des navires (par rapport au navire « standard ») ou des routes particulières (par rapport aux routes répertoriées dans le barème Worldscale).

74. Le graphique ci-dessous donne un aperçu des taux « spot »[27] en pourcentage du flat rate pour le deuxième trimestre 2016 et sur la route Singapour-Australie, variant autour de 175 % (WS175).



Source : Weekly Tanker Report d'août 2016 de Gibson Shipbrockers

b) LES COTATIONS PLATTS

75. La société S&P Global Platts (ci-après « Platts ») est un organisme indépendant dans le domaine de l'information et des prix de l'énergie, dont ceux des produits pétroliers. Sur la base de données publiques et de contributions de l'ensemble des acteurs du secteur au niveau mondial, Platts publie des données et des analyses de données de marchés, sur l'ensemble des chaînes de valeur.

➢ *Le « Platts Oilgram Price Report »*

76. Le Platts Oilgram Price Report offre quotidiennement des informations relatives aux marchés internationaux du pétrole brut et de ses produits dérivés, et notamment leurs prix « moyens », calculés selon une méthodologie publiée, et reposant sur les prix des transactions observées dans les dernières heures de chaque jour d'ouverture des marchés. Ces moyennes de prix « spot » sont appelés les prix « MOPS » (*Mean of Platts Singapore*). Les valeurs minimales et maximales observées et encadrant les MOPS sont également fournies.

[26] En droit maritime, une charte-partie (charter-party en anglais) est un document qui définit les clauses du contrat d'affrètement et notamment sa nature, les caractéristiques de la cargaison, les ports de chargement et de déchargement, les délais d'immobilisation du navire dans les ports, les taux de fret applicables, etc...

[27] Le marché spot désigne en réalité le marché au comptant. Il s'agit d'un terme utilisé dans le milieu de la finance dans le but de désigner un type de marché spécifique sur lequel l'achat et la vente d'un produit ou d'un service se fait avec un règlement immédiat à l'inverse du marché à terme, sur lequel le règlement se fait en différé.

OILGRAM PRICE REPORT | PRICES EFFECTIVE SEPTEMBER 28, 2015

PRODUCT PRICE ASSESSMENTS

ASIA, SEP 28

Singapore (PGA page 2002)			Mid
($/barrel)			
Naphtha	PAAAP00	47.38–47.42	47.400
Jet kerosene	PJABF00	58.57–58.61	58.590
Gasoil	POABC00	58.75–58.79	58.770
Gasoil 10 ppm	AAOVC00	59.96–60.00	59.980
Gasoil 50 ppm	AAPPF00	59.79–59.83	59.810
Gasoil 0.05% S	AAFEX00	58.75–58.79	58.770
Gasoil 0.25% S	AACUE00	58.23–58.27	58.250
Gasoil 50 ppm disc/prem	AAPPH00	0.80–0.84	0.820
Mogas 92 unl	PGAEY00	62.21–62.25	62.230
Mogas 95 unl	PGAEZ00	65.66–65.70	65.680
Mogas 97 unl	PGAMS00	68.25–68.29	68.270
CFR Naphtha	AAOVF00		48.700
Naphtha pap. (bal month)	AAPLD00	NA–NA	NA
Naphtha pap. (NA)	PAAAQ00	46.88–46.92	46.900
Naphtha pap. (NA)	PAAAR00	46.58–46.62	46.600
Kerosene pap. (bal month)	AAPLE00	NA–NA	NA
Kerosene pap. (NA)	PJABS00	59.53–59.57	59.550
Kerosene pap. (NA)	PJABT00	59.99–60.03	60.010
Gasoil pap. (bal month)	AAPLF00	NA–NA	NA
Gasoil pap. (NA)	POAFC00	58.93–58.97	58.950
Gasoil pap. (NA)	POAFG00	59.20–59.24	59.220

Source : http://www.platts.com/products/oilgram-price-report

➢ ***Le « Platts Clean TankerWire »***

77. Le Platts Clean TankerWire est une publication quotidienne offrant une image complète à date du marché mondial des navires-citernes pour les produits pétroliers blancs. On y trouve ainsi, pour une route et une taille de MRT donnée, une évaluation quotidienne du Worldscale (ou indice Worldscale) et une indication du prix du fret en USD par tonne métrique :

From	To		Cargo size (kt)		Worldscale		$/mt
Red Sea	India	PFAMCSZ	35	PFAMC00	202.50	TCABI00	23.09
Red Sea	Singapore	PFAMDSZ	35	PFAMD00	187.50	TCABN00	34.03
Red Sea	Japan	PFAMESZ	35	PFAME00	155.00	TCABJ00	45.40
Red Sea	South Korea	PFAMFSZ	35	PFAMF00	160.00	TCABL00	43.89
Red Sea	East Africa	PFAMRSZ	35	PFAMR00	195.00	TCABH00	19.19
Arab Gulf	India	PFABMSZ	35	PFABM10	212.50	TCAAF00	17.47
Arab Gulf	Singapore	PFABQSZ	35	PFABQ00	197.50	TCAAN00	31.72
Arab Gulf	Japan	PFABNSZ	35	PFABN10	167.50	TCAAH00	45.46
Arab Gulf	South Korea	PFAKPSZ	35	PFAKP10	172.50	TCAAK00	43.64
Arab Gulf	East Africa	PFAMSSZ	35	PFAMS00	200.00	TCAAE00	23.28
Singapore	Japan	PFAEBSZ	30	PFAEB10	172.00	TCABP00	22.77
Singapore	South Korea	PFAKVSZ	30	PFAKV10	177.00	TCABR00	20.21
Singapore	Australia	AAJLPSZ	30	AAJLP00	231.00	AAJPV00	38.76

Source : http://www.platts.com/IM.Platts.Content/ProductsServices/Products/cleantankerwire.pdf

III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

78. Les enjeux liés à la fixation du prix du fret ont une portée significative dans la mesure où ce prix constitue un des composants de la valeur CAF barème et donc impacte directement le niveau des prix de l'ensemble des produits pétroliers faisant l'objet d'une réglementation en Polynésie française.

79. Comme cela a été développé aux paragraphes 38 et suivants du présent avis, la valeur CAF barème est le socle de la détermination des prix à la vente en gros des carburants, et impacte nombre d'activités économiques (la pêche, la perliculture…) ; elle est également le socle de la détermination des prix de détail des carburants, et impacte le prix à la pompe payé par les consommateurs, mais également des prix de l'électricité. A titre indicatif, la valeur CAF barème représente entre 30 % et 100 % des prix de gros et de détail réglementés des hydrocarbures importés.

80. L'impact de l'optimisation des dispositions de la Convention en vigueur suivant les recommandations formulées ci-après par l'Autorité polynésienne de la concurrence sur les prix à la vente en gros et au détail ne peut être anticipé avec précision. Mais, si les transporteurs bénéficient à ce jour d'une rente indue sur la prestation de fret, cette optimisation devrait conduire à la faire disparaître.

81. L'effet de cette optimisation devrait, en revanche, être neutre pour les compagnies pétrolières, dans la mesure où la structure de prix actuelle leur permet de répercuter, via la valeur CAF barème, le coût du fret de leurs importations sur les activités aval. A cet égard, PPS a déclaré : « *Nous sommes passeurs de cette variable, elle ne change pas notre résultat* ». En effet, à marges de gros et de détail constantes, une diminution de la valeur CAF barème n'impacterait pas les profits économiques réalisés dans leurs activités de stockage, de distribution et de commercialisation des produits pétroliers importés en Polynésie française.

82. Pour les consommateurs, professionnels ou particuliers, l'impact d'une diminution de la valeur CAF barème serait au contraire direct si celle-ci était entièrement répercutée par les pouvoirs publics dans la détermination des prix de gros et de détail et n'était pas totalement absorbée par le montant de stabilisation finançant le FRPH.

A. UNE MUTUALISATION DU TRANSPORT JUSTIFIEE PAR LE CONTEXTE POLYNESIEN

1. LA JUSTIFICATION D'UNE MUTUALISATION

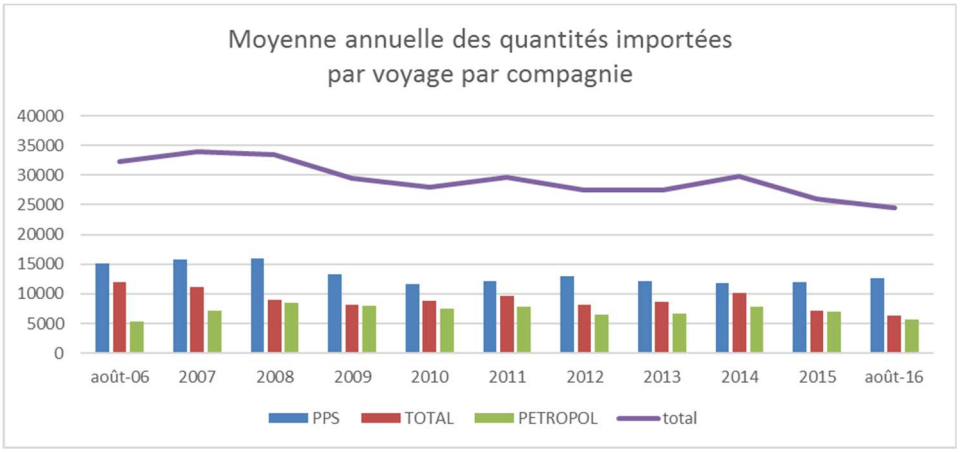
83. Si la mutualisation de leurs achats en produits pétroliers auprès des raffineries asiatiques par les trois compagnies pétrolières[28] ne paraît pas justifiée économiquement (elle le serait si les quantités totales négociées permettaient systématiquement d'obtenir le meilleur prix sur les marchés), le contexte de l'approvisionnement en produits pétroliers de la Polynésie française

[28] Pour mémoire, il existait jusqu'en 2004 un accord de coopération des trois compagnies importatrices (à l'époque Shell – cédée à PPS, Total Polynésie et Mobil cédée à Petropol), mis en place par les pouvoirs publics, qui permettait d'importer des produits pétroliers depuis la raffinerie Shell présente en Australie. Lorsque l'Australie a cessé d'être exportatrice de produits pétroliers, les compagnies pétrolières se sont tournées vers les raffineries de Singapour en mettant fin à cet accord de coopération

justifie, à plusieurs égards, la mutualisation du transport des produits importés par les trois compagnies pétrolières présentes sur territoire.

84. Premièrement, la Polynésie française est distante à la fois des principales zones de production pétrolière et des grandes routes maritimes reconnues et instaurées internationalement.

85. Deuxièmement, l'étroitesse des marchés aval et leur répartition entre les trois compagnies pétrolières, implique de faibles besoins annuels par compagnie pétrolière relativement aux standards internationaux.



Source : données DGAE – calculs et graphiques APC

86. Troisièmement, les caractéristiques du port de Papeete, seul port du Pays pouvant accueillir des navires pétroliers de taille moyenne (les MRT), sont telles qu'il n'est pas envisageable d'importer les produits autrement que par quantités limitées. En effet, si la largeur de la passe (110 mètres) et les infrastructures d'accostage du port permettent à de tels navires d'y entrer et d'arriver à quai, la profondeur de la passe de 12 mètres contraint leur tirant d'eau. En conséquence, quand bien même la capacité totale de chargement des MRT avoisinerait les 50 000 tonnes, ils ne pourraient entrer qu'avec un tonnage maximal de 36 000 à 38 000[29] tonnes métriques.

87. Quatrièmement, les capacités de stockage des produits pétroliers sont limitées en Polynésie française même si elles apparaissent suffisantes à un approvisionnement mutualisé. Or, il existerait un certain nombre de barrières à l'expansion de ces capacités de stockage disponibles à la réception des navires pétroliers, qui ne permettraient pas aux trois opérateurs ou à de nouveaux acteurs, même publics, d'envisager d'en développer de nouvelles aux fins d'individualiser le transport des produits pétroliers. Ces barrières seraient d'ordre foncier, environnemental, administratif et également économique. Il existerait au surplus des contraintes de sécurité, dont la prise en compte a justifié le projet de remplacement en cours des principaux stockages implantés au cœur de Papeete, qui empêcheraient d'envisager l'implantation de nouveaux stockages en dehors de l'agglomération de Papeete.

88. La combinaison de l'ensemble de ces contraintes ou spécificités fait qu'il n'est pas, en l'état, économiquement soutenable pour un opérateur, au regard des volumes importés destinés à la Polynésie française, de s'approvisionner individuellement.

89. En effet, le transport de faibles volumes ainsi que les fréquences régulières sur des navires pétroliers de petite taille multiplieraient les coûts liés à la distance, coûts qu'il n'est pas possible de diluer sur les marchés aval trop étroits. A l'inverse, il n'est pas possible pour un opérateur de limiter le nombre de ses approvisionnements en affrétant des navires pétroliers de plus

[29] Les réponses diffèrent entre les compagnies pétrolières

grande taille, en raison à la fois des spécificités du port de Papeete et des contraintes de stockage des produits à terre.

90. En outre, si les compagnies pétrolières devaient gérer individuellement leurs approvisionnements, seules celles qui ont des intérêts dans la zone Pacifique et en dehors de la Polynésie française pourraient affréter régulièrement un navire pétrolier en propre, en mutualisant au sein de leur groupe les coûts liés au transport ; un opérateur indépendant ou nouvel entrant ne pourrait quant à lui pas bénéficier, a priori, d'une telle mutualisation, en raison des distances et des faibles volumes, qui limitent voire annihilent l'offre de transport de produits pétroliers dans cette zone du Pacifique.

91. Il peut être conclu de l'ensemble de ce qui précède que le transport des produits pétroliers à destination de la Polynésie française présente les critères d'un monopole naturel ; en d'autres termes, étant donné les spécificités et les contraintes qui viennent d'être rappelées, il est plus économique et donc efficace de mutualiser cette prestation que d'envisager sa duplication par chacune des compagnies importatrices, de façon à abaisser au maximum le coût unitaire du transport à la tonne.

92. Cependant, en pratique, mutualiser le transport revient à instaurer un monopole et, par suite, exclure toute logique concurrentielle. Les principaux risques liés à l'existence d'un monopole sont d'une part la fixation d'un prix supérieur au prix résultant d'une émulation concurrentielle et d'autre part l'absence d'incitations à la recherche d'une meilleure productivité (et donc d'une diminution des coûts).

93. Au cas d'espèce, le pouvoir de marché du monopole instauré est également renforcé par le contexte particulier de l'approvisionnement de la Polynésie française en produits pétroliers, qui implique une forte dépendance du Pays à ces importations et une nécessité d'approvisionnement régulier et sécurisé, afin de réduire les risques de rupture. En effet, la très faible élasticité-prix de la demande de la Polynésie française en produits pétroliers rend cette dernière captive.

94. A ce titre et en ce que les produits pétroliers importés représentent plus de 80 % de l'énergie primaire de la Polynésie française, l'intervention du Pays pour encadrer leur transport mutualisé se justifie.

2. LES MOYENS DE LA MUTUALISATION

95. Lorsque les pouvoirs publics interviennent sur un marché pour répondre à une situation de monopole, qui résulte au cas d'espèce des conditions économiques elles-mêmes, il existe deux principaux modèles : la mise en concurrence de la prestation de transport par le biais d'un appel d'offres ou la régulation du transport, par exemple en prévoyant et encadrant ses conditions dans une convention.

a) LE RECOURS A UN APPEL D'OFFRES

96. L'intérêt pour le Pays d'organiser un appel d'offres mettant en jeu la prestation de transport mutualisé des achats de produits pétroliers par les trois compagnies pétrolières serait, de prime abord, d'introduire un degré de concurrence supplémentaire. En permettant à un transporteur tiers de candidater et de se positionner sur le transport de produits pétroliers à destination de la Polynésie française, et donc d'exercer une pression concurrentielle sur les deux transporteurs installés, les conduisant à optimiser leurs coûts et taux de fret, l'appel d'offres aurait ainsi vocation à sélectionner le prestataire le plus efficace pour répondre au besoin de transport.

97. La réussite d'un appel d'offres se mesure en fonction du nombre d'entreprises soumissionnaires, de la qualité des offres présentées, de la durée de la période de négociations, de l'analogie des conditions et des prix prévus dans le contrat final et les spécifications contenues dans l'appel d'offres. L'ensemble de ces éléments impose que la Polynésie française maîtrise parfaitement les prestations qu'elle souhaite voir mises en œuvre.

98. Au cas d'espèce, outre les deux transporteurs actuels, le nombre d'entreprises potentiellement soumissionnaires semble être réduit et donc la concurrence pour le marché difficile à instaurer et stimuler. De plus, comme cela sera développé aux paragraphes 163 et suivants, une forte asymétrie d'information demeure entre le Pays et ses services et les acteurs, transporteurs et compagnies pétrolières, sur l'ensemble des paramètres du transport de produits pétroliers. Cette forte asymétrie rend difficile l'organisation d'un processus d'appels d'offres dans les temps impartis et ce d'autant plus qu'il n'existe a priori pas d'exemples d'appel d'offres lancé sur la seule base de la prestation de transport de produits pétroliers.

99. En effet, les exemples les plus courants dans des contextes similaires (étroitesse des marchés aval et coûts de transport très élevés en raison de la distance avec les zones de production et des chargements de navires pétroliers limités et sous-optimaux) concernent plus généralement la mise en concurrence de l'ensemble de l'approvisionnement, c'est-à-dire l'achat des produits pétroliers auprès des raffineries et leur transport, et donc des prestations CAF.

100. Ainsi par exemple, le gouvernement des Samoa procède par appel d'offres depuis le milieu des années 1980. Avant la mise en place de ce modèle, la situation des Samoa était proche de celle actuelle en Polynésie française, dans la mesure où trois opérateurs locaux étaient présents (Shell, Mobil et BP), importaient et distribuaient des produits pétroliers sur le territoire ; chacun d'entre eux disposaient d'infrastructures de stockage et de distribution propres qu'ils exploitaient indépendamment les uns des autres. Mobil était l'opérateur dominant car il possédait les principales infrastructures de stockage.

101. Le gouvernement des Samoa a justifié son choix d'un nouveau modèle par le fait qu'en réduisant le nombre de fournisseurs et le nombre d'opérateurs locaux, les coûts unitaires des importations et des opérations amont à la distribution (stockage et transport) diminueraient, du fait notamment de la mutualisation des coûts fixes élevés de ces activités. Le format des appels d'offres lancé par le gouvernement des Samoa a évolué au cours des années pour couvrir aujourd'hui l'intégralité de l'approvisionnement, les contrats comprenant, pour une durée de cinq ans, l'approvisionnement total des Samoa en produits pétroliers et un déchargement mensuel par MRT au port d'Apia.

102. L'application du modèle Samoan ne serait envisageable en Polynésie française que si un certain nombre de prérequis étaient atteints.

103. En premier lieu, il faudrait évaluer la configuration optimale de la prestation attendue en fonction des besoins de la Polynésie française, sa distance par rapport à la zone d'approvisionnement, les spécificités du port de Papeete et les possibilités de stockages à terre. Cette estimation permettrait notamment d'établir si un appel d'offres est en adéquation avec le contexte de l'approvisionnement en Polynésie française. En effet, il convient de noter que les trois compagnies pétrolières ont déjà, sans appel d'offres, accès via leur mère à des prix compétitifs sur les marchés de l'achat de produits pétroliers. De plus, il n'est pas certain qu'un appel d'offres permette de mutualiser les approvisionnements de la Polynésie française avec d'autres îles du Pacifique alors que les deux transporteurs en place peuvent bénéficier d'une telle mutualisation.

104. En second lieu, il faudrait également modifier la situation relative aux stockages à terre et au transport (en pipelines) des produits importés. En effet, l'attributaire de l'appel d'offres devrait

disposer d'un accès total aux infrastructures de stockages et de transports présents sur le territoire qui suppose que les opérateurs locaux, bien qu'exclus de l'activité d'importation, mettent à disposition de l'attributaire l'ensemble de leurs infrastructures (à des tarifs qu'il conviendrait de réguler).

105. Tel était le cas initialement aux Samoa, ce qui a conduit à une forte désincitation des acteurs à investir et entretenir leurs infrastructures de stockage et de transport. Le gouvernement samoan a donc été contraint d'investir dans ces infrastructures (pipelines, terminaux, dépôts).

106. En Polynésie française, le Pays n'a a priori pas choisi d'investir dans les infrastructures de stockage et de transport des produits pétroliers sur le territoire, à l'occasion du projet de construction de nouveaux stockages sur la digue de Fare Ute. En conséquence, bien qu'envisageable, l'organisation d'un appel d'offres par le Pays, qui nécessite de repenser l'ensemble de la chaîne de valeur, semble relever d'un chantier bien plus conséquent que celui de la révision de la Convention de transport en vigueur.

b) LA REGULATION DU PRIX DU FRET

107. Le choix de la régulation et de la mise en place d'une convention de transport mutualisé, implique de veiller, dans la mesure où le monopole instauré relève d'entreprises privées, à encadrer leur comportement économique, pour d'une part éviter la fixation de prix de fret excessivement élevés et d'autre part les inciter à minimiser les coûts sous-jacents à la prestation de fret.

108. A titre liminaire, il est rappelé qu'un fonctionnement concurrentiel efficace de l'économie repose sur la poursuite de trois objectifs : i) la productivité économique, c'est-à-dire la recherche permanente de la baisse des coûts de production d'un bien ou d'un service, ii) la disparition des marges excessives par rapport aux besoins d'investissements ou de rémunération du capital investi des entreprises, en d'autres termes la suppression des rentes, et iii) l'incitation à l'innovation qui permet aux entreprises en place ou aux nouveaux entrants d'offrir des produits ou services répondant au mieux aux attentes des consommateurs.

109. La fixation administrative d'un prix, nécessairement imparfaite du point de vue économique, doit, pour l'être le moins possible, s'approcher au mieux des mécanismes de marché de façon à ce que le prix réglementé se forme autant que possible comme un prix de marché. A tout le moins, la fixation administrative d'un prix doit éviter qu'il ne conduise à des situations qui ne seraient pas observées sur un marché fonctionnant normalement, comme un niveau de prix inférieur aux coûts ou un niveau de prix autorisant une marge excessive.

110. L'approche la plus courante en matière de régulation tarifaire consiste à fixer le tarif du bien ou du service régulé en se référant à ses coûts de production, « l'orientation des tarifs vers les coûts » étant traditionnellement justifiée car favorisant l'efficacité allocative (c'est-à-dire l'obtention d'un niveau de prix au plus proche du niveau de prix concurrentiel). Cette approche présente cependant l'inconvénient de ne pas garantir l'efficacité productive, car elle n'incite pas à la productivité dans la mesure où l'entreprise ne profite pas des éventuelles baisses de coûts qu'elle pourrait réaliser. Une approche alternative à l'orientation des tarifs régulés vers les coûts favorisant l'efficacité productive est celle du « plafond de prix », qui consiste à fixer un prix qui permet à l'entreprise de bénéficier d'une rente si elle parvient à réduire ses coûts ; cette approche a cependant l'inconvénient de faire passer l'efficacité allocative au second plan.

111. Au regard de ces principes, il est nécessaire, dans le cadre de la mise en place d'une convention de mutualisation du transport des produits pétroliers de prévoir la régulation des prix du fret que les transporteurs seront amenés à facturer.

112. La Convention actuellement en place en Polynésie française prévoit d'ores et déjà une méthode de calcul du prix du fret. Dans l'hypothèse d'une prorogation de cette Convention, il convient d'évaluer, dans le présent avis, dans quelle mesure cette méthode conduit à un prix du fret au plus proche du prix auquel conduirait les mécanismes du marché, et notamment si elle conduit à un prix orienté vers les coûts de fret effectivement encourus par les transporteurs. Dans le cas contraire, il conviendra d'envisager une révision des dispositions de la Convention dans l'optique de rétablir l'efficacité économique sur le marché du transport des produits pétroliers à destination de la Polynésie française.

113. Une telle évaluation de la méthode de calcul du prix du fret, instaurée par la Convention, et les améliorations qu'elle inspire sont proposées ci-après.

B. L'EVALUATION DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION EN VIGUEUR ET LES PROPOSITIONS D'AMELIORATION

1. SUR LE PERIMETRE DE LA CONVENTION

114. Depuis que l'Australie a cessé d'être exportatrice de produits pétroliers raffinés, les compagnies importatrices présentes en Polynésie française se sont tournées vers des zones de chargement en Asie, auprès des raffineries de Singapour, puis d'Onsan en Corée du Sud (plus proche que Singapour). Selon les acteurs du secteur, il n'existe pas de meilleure alternative, ni en Océanie (la Nouvelle-Zélande est importatrice nette), ni en Amérique du Nord (les Etats-Unis sont importateurs nets), ni en Amérique du Sud (qui impliquerait un passage dans le canal du Panama). L'instruction n'a cependant pas permis de vérifier si tel était le cas.

115. Au regard du nombre et des durées de rotation (une moyenne de 14 rotations par an d'un peu plus d'une cinquantaine de jours chacune), de la taille des navires pétroliers compatibles avec les contraintes imposées par les spécificités du port de Papeete, des quantités de produits pétroliers attendues et des capacités de stockages à terre, la Convention prévoit que deux navires pétroliers doivent être dédiés à l'approvisionnement de la Polynésie française. Dans le cadre de l'instruction, il a été observé que le nombre optimal de bateaux pourrait être d'un et demi. L'instruction n'a cependant pas permis de vérifier si tel serait le cas, eu égard à la baisse des quantités importées depuis 2006 et à la perspective de modifications des stockages.

116. En conséquence, dans le cadre de la renégociation de la Convention, l'évaluation de son périmètre pour qu'il permette d'optimiser l'approvisionnement en hydrocarbures compte tenu des contraintes et des besoins actuels du Pays s'impose. Cette évaluation devrait être effectuée par une institution indépendante des trois compagnies importatrices et des deux transporteurs, en tenant compte des contraintes liées à la taille des bateaux et à leurs capacités, des quantités de chacun des produits pétroliers importés par chacune des compagnies importatrices, de leurs capacités de stockages à terre, mais également d'une règle contraignante sur le respect des stocks stratégiques, les quantités moyennes respectives (par produits et par compagnie importatrice) nécessaires, la répartition de leur importation sur l'année et le nombre de voyages qu'il faut en déduire.

117. Les routes suivies par les navires pétroliers et les quantités livrées, ont significativement évolué depuis la mise en place de la Convention en 2006, qui prévoyait une route directe entre Singapour et Papeete. L'avenant n° 2, qui introduit pour un des deux bateaux un approvisionnement en Corée du Sud, prévoit également une route directe entre Onsan et Papeete. Comme cela a été indiqué aux paragraphes 20 et suivants du présent avis, les voyages

vers la Polynésie française ne sont plus effectués en droiture puisque chaque navire effectue une « tournée du laitier » dans d'autres îles du Pacifique, effectuant quatre à cinq arrêts, sans que Papeete ne soit systématiquement le dernier port desservi.

118. Il n'y a pas lieu de remettre en cause ce choix des transporteurs de mutualiser, sur le même navire pétrolier, le transport de produits pétroliers à destination de plusieurs îles dans la mesure où cela permet de rationaliser leurs coûts et donc répond à une logique d'efficacité économique[30]. Etant donné les contraintes de capacité liées aux spécificités du port de Papeete, imposer une route directe vers Papeete reviendrait à imposer à un navire pétrolier un voyage avec un chargement inférieur à ses capacités totales de transport ; ce serait globalement inefficace, notamment au regard du prix du fret rapporté à la tonne que devraient dans ce cas payer les compagnies importatrices.

119. En revanche, le transport de produits pétroliers vers d'autres destinations que la Polynésie française ne doit pas se faire au détriment des quantités attendues ou commandées à Papeete.

120. A cet égard, si deux des trois compagnies pétrolières présentes en Polynésie française sont liées aux transporteurs et sont intégrées à des groupes qui présentent des intérêts dans les autres îles du Pacifique (et sont donc à l'origine des choix de routes maritimes[31]), tel n'est pas le cas de la troisième compagnie importatrice, Petropol. Or, cette dernière a indiqué au cours de l'instruction avoir cessé de recourir aux services de transport de Petrocean […].

121. Les quantités livrées à chaque voyage par les 14 rotations annuelles permettent a priori aux trois compagnies d'assurer leur approvisionnement et la distribution sur les marchés aval. Cependant, au cours des 10 années d'application de la Convention, on recense trois affrètements ponctuels de navires pétroliers : en février 2008, pour le compte de Topol et PPS, en octobre 2015, pour le compte de Topol et PPS et en mai 2016, pour le compte de Petropol[32]. L'affrètement de 2008 a constitué un des arguments de la renégociation de la Convention alors en vigueur, renégociation qui a conduit à l'avenant n°1. Les deux autres occurrences, à six mois d'intervalle au cours de la dernière année, pourraient être un signe de dysfonctionnement de la Convention en place montrant que l'approvisionnement d'autres pays du Pacifique est privilégié par rapport à celui de la Polynésie française. Cette hypothèse semble corroborée par le fait que les quantités livrées à chaque voyage sont en baisse (cf. paragraphes 141 et **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** du présent avis).

122. Dans la mesure où la Convention offre un pouvoir de marché significatif aux transporteurs, elle devrait également comporter des dispositions qui incitent les transporteurs à maximiser les quantités déchargées à Papeete, voire imposent la livraison, a minima, des commandes passées par chacun des trois acteurs.

2. SUR LA METHODE D'EVALUATION DU COUT TOTAL DU FRET

123. Le calcul du coût total et donc du prix du fret (voir paragraphes 58 et suivants du présent avis) résulte de la somme deux facteurs : le résultat de la formule de calcul du fret à la tonne et l'évaluation de la « surcharge » de carburant, liée aux variations de prix du fioul nécessaire à la

[30] « *TOAP ajuste les volumes transportés pour assurer que le fret est rentabilisé sur la route suivie* »

[31] Selon [un des pétroliers], « *Les routes ne sont pas directes (…). Cette tournée est due au fait que PIE a des intérêts ailleurs dans le Pacifique et optimise, en accord avec le transporteur avec lequel elle contractualise, la route du navire* », compte rendu de la réunion avec [ce pétrolier]. […]

[32] Dans des cas exceptionnels de rupture de stocks, les compagnies pétrolières ont en effet la possibilité de recourir à une prestation de transport « spot », c'est-à-dire de recourir ponctuellement aux services d'un transporteur tiers à la Convention

propulsion et à la consommation du navire pétrolier. Le présent avis, passe en revue l'ensemble des paramètres de détermination de ce prix afin de vérifier s'ils conduisent à une estimation proche du prix auquel conduirait les mécanismes du marché et notamment à un prix orienté vers les coûts de fret effectivement encourus par les transporteurs.

a) LES PARAMETRES DE LA FORMULE DE CALCUL DU FRET A LA TONNE

124. La formule de calcul du prix du fret à la tonne est rappelée au paragraphe 60 ci-dessus.

125. A titre liminaire, elle peut être comparée avec la formule de calcul de taux du fret telle que présentée par le guide précité, publié par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (ci-après SGCP), rappelée au paragraphe 70 du présent avis. Si ces deux formules présentent la même structure (flat rate et indice Worldscale), celle appliquée dans le cadre de la Convention comprend deux coefficients multiplicateurs supplémentaires : le ratio du port en lourd sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete (égal invariablement à 41 000/ 35 000) et le coefficient de correction lié à la distance de 1,25.

➢ *Le flat rate et l'indice Worldscale*

126. Reconnus internationalement dans le secteur du transport maritime des hydrocarbures, ces deux indices constituent les deux variables de détermination du coût du fret. Le « flat rate » fait référence à la grille de taux nominaux annuels de fret publié par l'organisme Worldscale sous le nom de « barème Worldscale ». L'indice Worldscale fait référence à un pourcentage de ce taux nominal, publié quotidiennement par l'organisme S&P Global Platts sous le nom « Platts Clean TankWire ».

127. La combinaison de ces deux indices reflète l'état du marché du fret pour un navire pétrolier donné, sur une route donnée, en fonction des ports desservis. Il n'y a donc pas lieu de remettre en cause le recours à ces deux variables ; au contraire, il s'impose.

128. Cependant, la Convention (et son avenant n°1) prévoit que ces indices sont pris par référence à la route maritime Singapour-Australie (Sydney) ou route TC7. Or, les routes suivies par chacun des transporteurs s'écartent significativement de cette route :

- Le bateau de TOAP ne part pas de Singapour mais de Onsan en Corée du Sud ;
- Les deux bateaux ne font pas une route directe vers Papeete mais font des escales dans différentes îles du Pacifique.

129. En conséquence, la formule de calcul du prix du fret, devrait recourir à des indices davantage représentatifs des ports de départs, en introduisant un départ depuis Onsan, et des ports de déchargement dans le Pacifique, y compris Papeete.

130. N'ayant pas eu accès au barème « flat rate » publié par Worldscale (réservé et payant), l'instruction n'a pas permis de vérifier si ce barème prévoit des taux nominaux annuels de fret pour des routes plus proches de celles effectivement suivies par les deux transporteurs que la route retenue par la Convention. Il en est de même pour l'indice Worldscale. En tout état de cause, il ressort de la consultation du site internet de l'Association Worldscale[33] que i) le port de Papeete fait partie des listes de ports mentionnés dans le barème et que ii) il est possible, dans le cas d'une route « désignée » par un membre de l'Association, d'obtenir sur demande le taux nominal annuel de fret correspondant à cette route[34].

[33] https://www.worldscale.co.uk/

[34] Section 6 : ROUTE POLICY/DISTANCES

131. Au regard de ces éléments, les services du Pays devraient faire évaluer le taux nominal annuel de fret correspondant aux deux routes empruntées par les deux transporteurs (ou des routes s'en approchant), afin qu'il soit pris en compte dans la formule de calcul prévue par la Convention. A défaut d'un accès direct de la Polynésie française à ces données dans l'immédiat, le Pays devrait demander cette évaluation par l'intermédiaire des transporteurs, nécessairement souscripteurs du barème « flat rate » et de l'indice Worldscale.

132. En outre, la Convention ne précise pas la période de référence devant être prise en compte pour le calcul de l'indice Worldscale qui varie quotidiennement alors que la durée de la rotation avoisine les 50 jours. A cet égard, le guide du SGCP indique que la période de référence doit être la même que celle prise en compte pour déterminer les prix des produits chargés sur le navire. Topol a précisé que « *le montant de la facture [des achats de produits] dépend du mois de chargement des produits sur le bateau* ». La Direction Générale des Affaires Economiques (ci-après « DGAE ») a indiqué que l'indice Worldscale pris en compte correspondait à la moyenne mensuelle des indices Worldscale quotidiens, sans préciser de quel mois il s'agissait. En revanche, dans le calcul de la valeur FAB qu'elle effectue pour la détermination de la valeur CAF barème, elle prend la référence imposée par le texte, soit la moyenne mensuelle du mois de connaissement de l'importation, c'est-à-dire du chargement. Enfin, dans le contrat d'approvisionnement de PPS, il est précisé que l'indice Worldscale retenu dans le calcul du prix du fret est la moyenne des indices Worldscale quotidiens du mois précédent le chargement.

133. La Convention devrait clairement définir la période de référence de l'indice Worldscale : en toute logique, pour refléter les conditions de marché la période devrait correspondre à celle de l'achat des produits pétroliers. Il ressort de l'instruction que la pratique consistant à retenir la moyenne des valeurs du mois du chargement est commune dans le secteur, comme l'indique notamment le guide du SGCP.

134. Les routes maritimes suivies étant plus longues et moins fréquemment empruntées, il ne peut être exclu que les indices flat rate et Worldscale appropriés au cas d'espèce soient plus élevés que ceux actuellement retenus par la Convention dans le calcul du prix du fret à la tonne. Cependant, se référer à ces indices appropriés permettrait en contrepartie d'abandonner les coefficients multiplicateurs de la formule de calcul de la Convention, en apportant davantage de transparence par la prise en compte de références de marché.

- ***Le coefficient correcteur lié à la distance***

135. La Convention a introduit un coefficient correcteur destiné à tenir compte de la durée de navigation plus longue entre Singapour et Papeete qu'entre Singapour et l'Australie, route dont le barème Worldscale est retenu dans la formule de calcul du coût du fret. L'instruction n'a pas permis de mettre à jour les éléments qui ont conduit à fixer la valeur de ce coefficient à 1,25. Au regard des développements ci-dessus concernant les routes effectivement suivies par les transporteurs, la valeur de ce coefficient devrait être reconsidérée.

136. D'abord, un des transporteurs est au départ d'Onsan, en Corée du Sud, qui est plus proche de Papeete que ne l'est Singapour, ce qui justifierait un coefficient moindre. Ensuite, comme indiqué, les transporteurs mutualisent leur prestation de transport, à chaque rotation, en effectuant plusieurs autres arrêts dans le Pacifique, ce qui n'était pas le cas lorsque le coefficient correcteur a été négocié. Enfin, bien que le plus distant, Papeete n'est pas systématiquement le dernier port de la tournée. Ces éléments ne peuvent que faire baisser la valeur du coefficient correcteur.

137. Mais surtout, par cohérence avec la recommandation précédente, l'Autorité estime que l'obtention des indices flat rate et Worldscale correspondant aux routes effectivement suivies par les transporteurs, rend le recours à un coefficient correcteur sans objet.

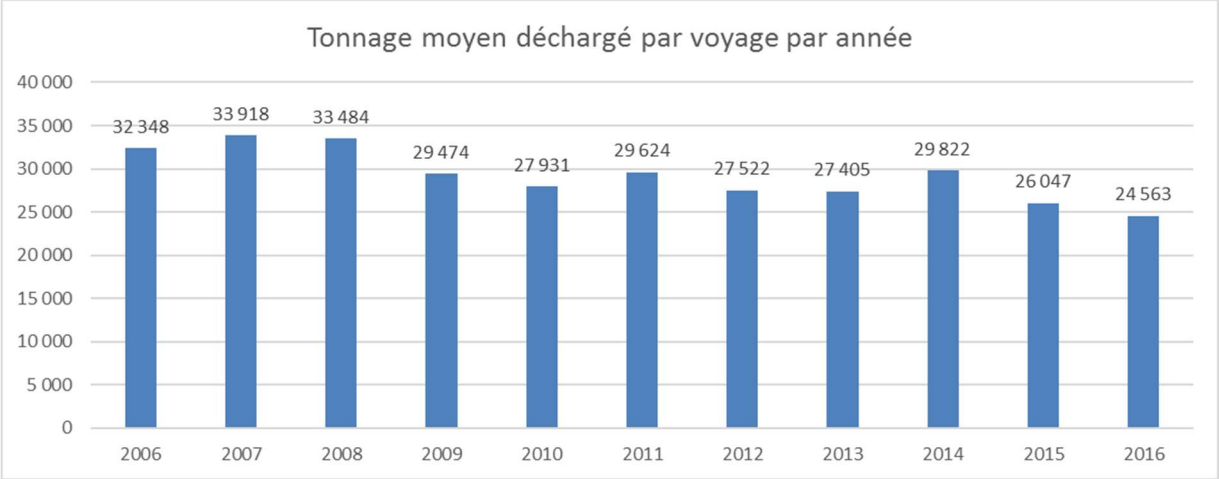
➢ ***Le ratio port en lourd du navire pétrolier sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete***

138. La combinaison du flat rate et de l'indice Worldscale est multipliée, dans le cadre de la Convention en vigueur, par un ratio *port en lourd du navire pétrolier sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete*, qui est quasi-invariablement égal à 41 000 / 35 000, dans la mesure où les déchargements sont très rarement supérieurs à 35 000 tonnes. Ceci revient à introduire dans la formule de calcul du coût du fret un coefficient multiplicateur de 1,17. L'instruction n'a pas permis de mettre à jour ni l'origine ni la justification de ce ratio.

139. Le port en lourd d'un navire pétrolier, exprimé en tonnes, désigne la capacité de chargement d'un navire, c'est-à-dire le poids maximum qu'il peut transporter, incluant équipage, soutes, vivres, etc…. La consultation du site internet Marine Traffic, qui propose une cartographie internationale et en temps réel du trafic maritime ainsi qu'une carte d'identité de la totalité des vaisseaux déclarés, a révélé que le port en lourd du Kiribora est de 50 044 tonnes[35] et celui du James Cook de 49 995 tonnes[36].

140. Les contraintes relatives aux spécificités du port de Papeete, confirmées par le Port Autonome, imposent un tirant d'eau maximum de 11 mètres, ce qui limite le tonnage des navires pétroliers qui doivent entrer dans le port. Selon les déclarations des transporteurs, ce tonnage maximal serait compris entre 36 000 et 38 000[37] tonnes métriques.

141. Il ressort de l'analyse des données de la DGAE, fondées sur les connaissements fournis par les transporteurs à chaque arrivée des deux navires pétroliers dédiés, que, en moyenne sur la durée de la Convention, moins de 30 000 tonnes par voyage ont été déchargées à Papeete.



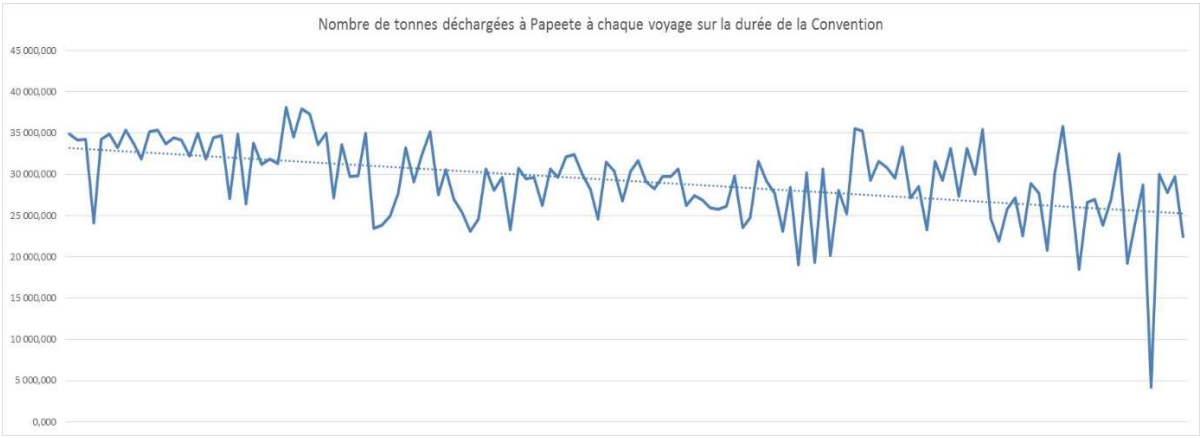
Source : données DGAE, calculs et graphiques APC

[35] http://www.marinetraffic.com/en/ais/details/ships/shipid:180611/imo:9636694/mmsi:228037800/vessel:KIRIBORA

[36] http://www.marinetraffic.com/en/ais/details/ships/shipid:732998/imo:9629691/mmsi:566738000/vessel:JAMES%20COOK

[37] Selon les réponses apportées par les différents pétroliers

142. Le graphique ci-dessous se fonde sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete à chaque voyage. Il en ressort qu'il est rare qu'un déchargement de 35 000 tonnes ait lieu et que la tendance du tonnage déchargé est à la baisse.



Source : données DGAE, calculs et graphiques APC

143. Les éléments factuels exposés ne permettent pas d'expliquer le ratio 41 000/35 000. Il y a donc lieu de discuter sa prise en compte dans la formule de calcul du fret.

144. Intégrer les données relatives au port en lourd du navire pétrolier et au nombre de tonnes effectivement déchargées à Papeete par voyage dans la formule de calcul du fret pourrait être justifié si la Convention imposait au transporteur un voyage en droiture entre Singapour ou Onsan et Papeete. Dans ce cas, compenser le manque à gagner du transporteur qui effectuerait un trajet en lège, en quittant le port de chargement au maximum des capacités déchargeables à Papeete – au cas d'espèce avec un chargement compris entre 36 000 et 38 000 tonnes pourrait se traduire par le maintien du ratio port en lourd sur quantités déchargées. Ce ratio ne pourrait pas être en tout état de cause quasi-invariablement égal à 41 000/35 000 :

- Le port en lourd ne pourrait pas être égal à celui affiché dans la carte d'identité de chacun des navires pétroliers fournie par le site internet Marine Traffic ; les capacités disponibles au transport de produits pétroliers sont moindres parce qu'il faut en déduire les quantités de fioul nécessaires à la propulsion et à la consommation du navire sur la route prévue. Il ressort des données fournies par les transporteurs sur le tonnage total de produits pétroliers transportés à chaque voyage, destinés aux trois compagnies importatrices polynésiennes et aux autres acteurs présents sur la route, que les quantités de produits pétroliers transportés varient entre 24 000 et 60 000 tonnes métriques. Le numérateur du ratio devrait ainsi refléter les quantités totales effectivement transportées à chaque voyage sur l'ensemble de la route.
- S'agissant des quantités déchargées à Papeete, elles devraient se fonder sur les connaissements fournis par les transporteurs à chaque voyage.
- Sur la base des données transmises par Petrocean, en retenant ces valeurs pour le numérateur et le dénominateur du ratio, le coefficient multiplicateur varierait entre 1,00 et 2,05.

145. En tout état de cause, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère qu'il n'y a pas lieu de conserver ce coefficient multiplicateur dans la formule de calcul du prix unitaire du fret car l'hypothèse justifiant ce maintien, c'est-à-dire la nécessité de compenser un éventuel manque à gagner du transporteur à être contraint de suivre une route en droiture, n'est pas vérifiée, les transporteurs mutualisant le transport avec d'autres îles dans le Pacifique.

146. En revanche, il pourrait être envisagé d'introduire un nouveau coefficient multiplicateur dans la formule pour inciter les affréteurs des navires pétroliers à maximiser les quantités déchargées à Papeete. Un ratio *quantités effectivement déchargées sur les quantités optimales*

déchargeables à Papeete devrait être introduit dans la formule. Ce ratio serait égal à 1 si, à chaque voyage, les quantités optimales déchargeables à Papeete étaient livrées ; dans ce cas, il ne viendrait pas diminuer le prix unitaire du fret.

147. L'évaluation de ce coefficient incitatif requiert néanmoins un certain nombre de conditions. Il faudrait en effet s'assurer que les stockages à terre permettent l'accueil de ces quantités et que la distribution sur les marchés aval puisse les écouler. Les résultats de l'audit recommandé ci-avant, portant sur les quantités moyennes respectives (par produits et par compagnie importatrice) nécessaires, la répartition de leur importation sur l'année et le nombre de voyages qu'il faut en déduire, devraient permettre d'estimer au mieux les modalités de mise en œuvre de ce coefficient incitatif.

- ***La fourchette encadrant le prix en USD par tonne métrique***

148. La Convention prévoit une valeur plancher et une valeur plafond au résultat du calcul du fret à la tonne. Initialement fixées à [41,00 USD/tonne ; 48,50 USD/tonne] en 2006, elles ont été augmentées à [48,00 USD/tonne ; 55,50 USD/tonne] en 2008 par l'avenant n°1. Les bornes de la fourchette sont réévaluées annuellement de 2 %, censés refléter l'évolution du taux d'inflation mondiale. Ainsi, en 2016, la valeur plancher était de 56,24 USD/tonne et la valeur plafond était de 64,57 USD/tonne.

149. L'instruction n'a pas permis de révéler ni la justification initiale de cette fourchette, ni l'origine de la détermination des valeurs plancher et plafond ; aucun n'acteur n'ayant a priori la mémoire de ces éléments.

150. En première approche, l'encadrement du prix unitaire du fret à la tonne conduit, en cas de hausse des cours mondiaux du fret, à limiter les possibilités des transporteurs de rentabiliser leurs voyages et, en cas de baisse des cours mondiaux du fret, de bénéficier d'un surcroît de marge. Selon les trois compagnies pétrolières, le plafonnement du prix unitaire du fret leur permet une visibilité sur les coûts de transports des produits pétroliers qu'elles importent. De même, selon le Pays, il lui permet d'anticiper et de limiter les fluctuations des prix de gros et de détail sur les marchés aval.

151. Cependant, cette fourchette n'encadre qu'une partie du coût total du fret dans la mesure où la clause d'ajustement (voir paragraphes 155 et suivants) n'est pas elle-même encadrée. En conséquence, la part de la valeur CAF barème liée au fret des produits pétroliers ne peut pas être anticipée, puisque le prix unitaire encadré par la fourchette ne reflète pas in fine le coût total du fret par produit et par voyage.

152. L'intérêt de maintenir l'existence de cette fourchette dans la Convention est donc à relativiser, d'autant que le choix de la valeur de ses bornes n'est pas expliqué. Si elles devaient faire référence, comme il a été évoqué par Topol, « *à des cours moyens mondiaux qui s'appliquent à tous les affréteurs de la zone pacifique* », elles devraient pour être représentatives varier régulièrement en fonction de l'évolution des cours. Or, tel n'est pas le cas.

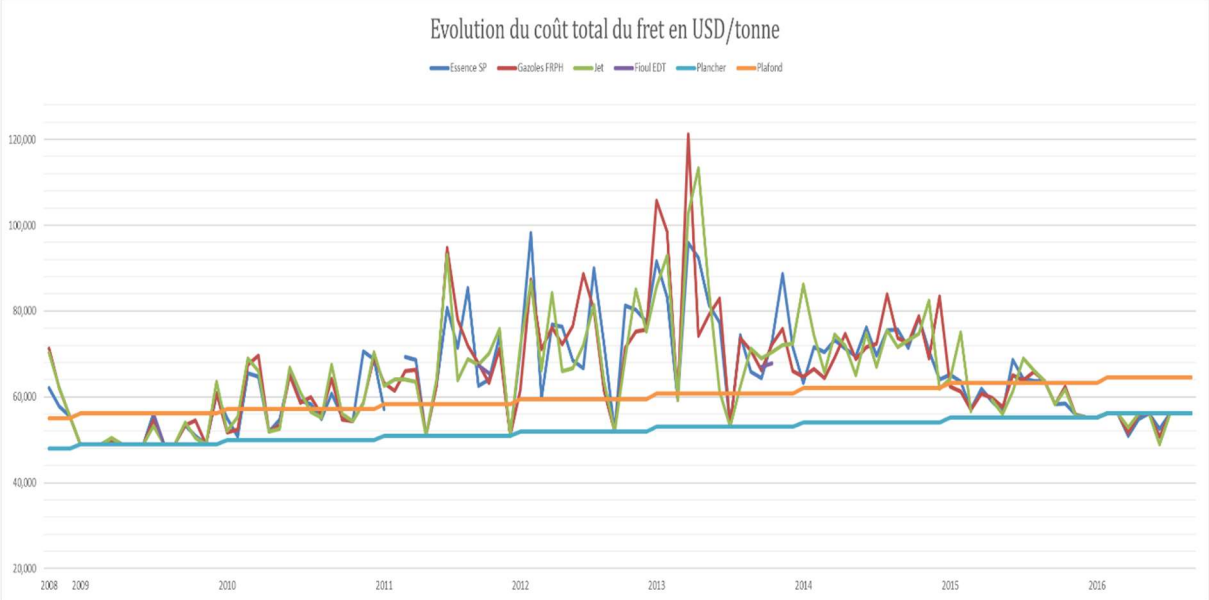
153. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande donc de supprimer l'encadrement du résultat de la formule de calcul du fret qui ne joue pas le rôle qui lui est attribué, en raison de l'absence de prise en compte de la clause d'ajustement. Cette recommandation de suppression est cohérente avec celle de limiter la formule de calcul de prix unitaire du fret à la combinaison des indices flat rate et Worldscale appropriés à la situation du fret des produits pétroliers vers la Polynésie française et plus généralement dans les îles du Pacifique Sud. Ces indices qui permettent de fixer un prix du fret au plus près des cours mondiaux tiennent déjà compte des évolutions générales de prix et donc de l'inflation.

b) LA CLAUSE D'AJUSTEMENT LIEE AUX VARIATIONS DES PRIX DES HYDROCARBURES

154. Selon [un des transporteurs], « *la clause de surcharge carburant permet aux transporteurs de réclamer une compensation auprès des importateurs dans le cas où le prix des soutes (carburant pour la propulsion du navire / consommation du navire) dépasse le montant agréé* ». [une compagnie pétrolière] précise : « *la Convention fixe le prix unitaire des carburants consommés par le navire (bunkering) en se basant sur un voyage en droiture vers Papeete, tout en ayant exclu les durées correspondant aux livraisons des autres îles pacifiques. La surcharge carburant intervient en tant que variable d'ajustement, en plus ou en moins, une fois que la consommation réelle d'un voyage accompli est connue* ».

155. Les prix des soutes, le fioul lourd (IFO 380 CST) et le fioul léger (MDO), sont fixés depuis la Convention initiale en référence aux prix moyens de ces produits sur les quatre mois qui ont précédé son entrée en vigueur, soit 310 USD/tonne pour le fioul lourd et 491 USD/tonne pour le fioul léger.

156. Le graphique suivant qui retrace le coût total du fret sur la période 2008-2016, sur la base des données obtenues auprès de la DGAE, fait apparaître la large contribution de la clause d'ajustement à ce coût total, qui peut en représenter jusque 50 %. Le coût du fret tel que résultant de la formule de calcul figurant dans la Convention est nécessairement inclus dans la fourchette bornée par les valeurs plancher et plafond ; tout ce qui est au-dessus ou en-dessous de la fourchette est la conséquence, à la hausse comme à la baisse, de la clause d'ajustement.

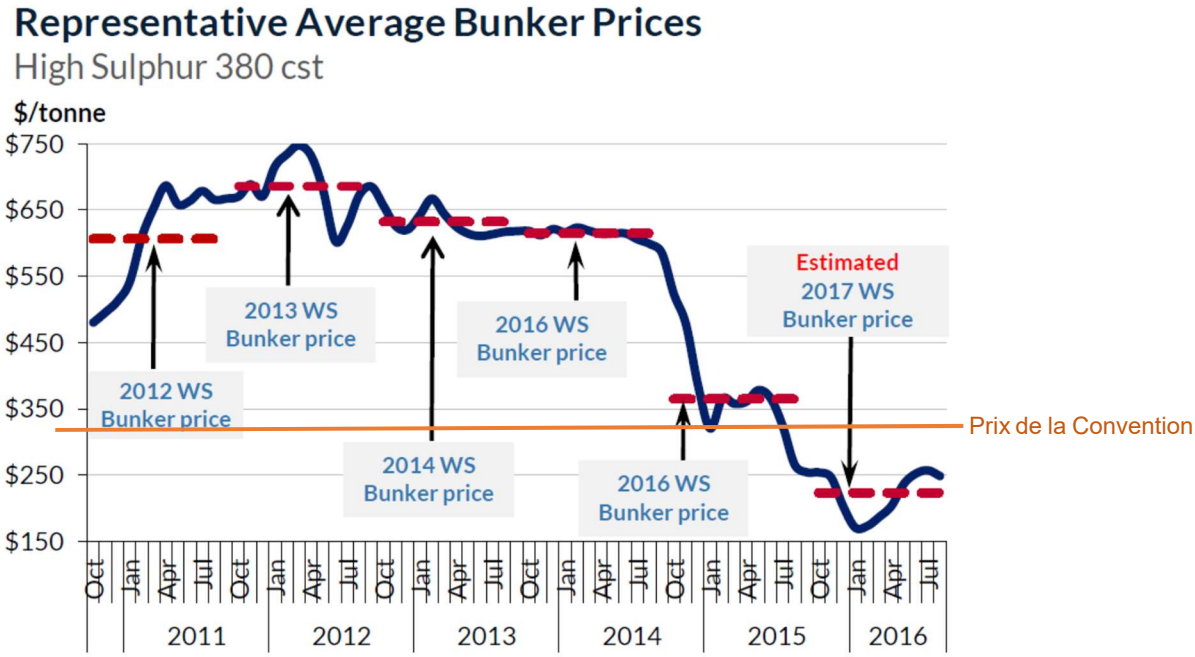


Source : données DGAE, calculs et graphiques APC

157. Concrètement, la clause d'ajustement est calculée par les transporteurs eux-mêmes sur la base des coûts réels encourus et répartis sur l'ensemble de la route suivie et selon les dispositions de la Convention. Ce calcul est réalisé à l'issue de la rotation du navire pétrolier. Le résultat du calcul est transmis aux services de la DGAE, pour incorporation au calcul du coût total du fret, par produit et par compagnie pétrolière. Le décalage de transmission de ces informations par rapport aux autres données relatives à un voyage particulier peut conduire à prendre en considération des éléments de surcharge d'un voyage dans le calcul du fret et de la valeur CAF barème correspondant au voyage suivant. Ainsi, des distorsions temporelles sont introduites.

158. Au-delà de la problématique liée au fait que les prix de référence retenus dans le calcul de la clause d'ajustement ont été arrêtés il y a plus de dix ans, alors que le marché des produits

pétroliers est volatil (comme le montre le graphique ci-dessous sur la période 2010-2016), se pose la question de la justification de cette clause.



Source : Weekly Tanker Report d'août 2016 de Gibson Shipbrockers

159. Le présent avis a déjà rappelé que la combinaison des indices flat rate et Worldscale, permettant d'évaluer le taux de fret réel, prend en compte le temps de voyage, les temps de déchargements, les frais et taxes portuaires, les coûts de soutage et les variations quotidiennes des cours des hydrocarbures et du trafic mondial des navires pétroliers.

160. Le Weekly Tanker Report d'août 2016 de Gibson Shipbrockers[38] indique : « *les flat rates Worldscale sont recalculés au début de chaque année en raison des fluctuations des prix des soutes, des taux de change et des frais et taxes portuaires. Pour le transport maritime de longue distance, le prix des soutes représente la composante la plus importante des coûts totaux du voyage et en tant que tel, des fluctuations majeures des prix de soute peuvent conduire à des variations significatives des WS flat rates (…). Sur les courtes distances, c'est différent. Plus la distance est courte, plus la volatilité des prix du pétrole et des soutes est faible, plus les variations de taux de change importent* »[39].

161. Plusieurs acteurs du secteur interrogés dans le cadre de l'instruction ont également soulevé l'aspect redondant de la prise en compte d'une clause d'ajustement alors que l'indice Worldscale, publié chaque jour, reflète justement les variations quotidiennes des cours des hydrocarbures.

162. L'Autorité polynésienne de la concurrence considère en conséquence que la clause d'ajustement du prix des carburants consommés par les navires pétroliers devrait être supprimée car les indices flat rate et Worldscale composant la formule de calcul du taux du fret incorporent déjà les fluctuations des prix des soutes.

[38] Experts en courtage maritime dans le monde : http://www.gibsons.co.uk/

[39] Traduction de courtoisie ; http://www.gibsons.co.uk/files/429.pdf

3. SUR LA RECUPERATION DES DONNEES ET LEUR CONTROLE

163. La DGAE, au titre de ses missions économiques, intervient dans la formation du prix final des prix des hydrocarbures soumis à encadrement tarifaire. Ses services sont chargés du calcul de la valeur CAF barème et, plus largement du calcul et de l'évaluation de chacune des variables de la structure de prix des hydrocarbures. Ils préparent les projets de délibérations et d'arrêtés pris en conseil des ministres[40] présentés par le ministre en charge de l'économie devant le conseil des ministres.

164. Pour accomplir cette mission, et notamment la détermination régulière de la valeur CAF barème, la DGAE doit avoir accès à un certain nombre d'informations, pour la plupart détenues par les parties à la Convention, transporteurs et compagnies pétrolières. Or, l'instruction a révélé une très forte asymétrie d'information en défaveur de la DGAE, contribuant à opacifier les conditions de l'importation de produits pétroliers.

165. Les seules données à disposition des services de la DGAE sont à ce jour exclusivement fournies par les parties à la Convention et ne s'appuient sur aucun justificatif.

166. Ainsi par exemple, les cotations des produits pétroliers sur le marché de Singapour (par jour et par produit pour le mois concerné par un approvisionnement) sont transmises par les compagnies pétrolières sous forme de documents libres en format Excel, sur la base de données a priori obtenues de leurs propres fournisseurs. De même, le flat rate et la moyenne mensuelle des indices Worldscale pour la route Singapour-Sydney sont envoyés par un des deux transporteurs, par mail, et sont considérés comme valant pour les deux transporteurs. Les éléments liés à la surcharge de carburant sont envoyés par les transporteurs, sous forme de tableaux Excel comportant des éléments relatifs au trajet du navire, aux quantités déchargées dans chaque port, mais ces documents « *ne sont pas toujours homogènes ni détaillés* ».

167. Pourtant, l'article 6 de l'arrêté n° 898 CM du 27 août 1990 modifié prévoit que « *les sociétés pétrolières font parvenir aux services en charge de la réglementation des prix et de l'énergie, à chaque expédition, la copie des factures et des connaissements relatifs aux produits pétroliers importés par leurs soins, dans les 10 jours qui suivent la date de départ du navire du port de chargement* ». Force est de constater que cette transmission n'a pas lieu. L'article 8 de ce même arrêté explique l'absence d'incitation des opérateurs à fournir ces documents : « *Si la copie des factures visée à l'article 6 ne peut être fournie en temps utile, une valeur CAF est fixée pour la période considérée* ».

168. L'introduction de principes de mécanismes de marché pour fixer le prix réglementé du fret et partant de la valeur CAF barème suppose non seulement de réviser les dispositions de la Convention dans ce sens mais également d'instaurer un environnement réglementaire favorable à davantage de transparence, voué à limiter les asymétries d'information.

169. Dans cette perspective, la règlementation et la Convention de transport mutualisé devraient contraindre les acteurs, au besoin en prévoyant des pénalités financières, de transmettre aux services compétents, les documents sous-jacents et en lien avec la prestation de transport, a minima les contrats et les factures correspondantes.

170. Les services compétents devraient aussi disposer des moyens d'accéder aux informations autrement que par le biais des acteurs. Au cas d'espèce, les services compétents devraient idéalement avoir accès directement aux données publiées par les associations Worldscale et

[40] S'agissant des aspects techniques de l'approvisionnement en produits pétroliers, tels que la qualité des produits pétroliers importés et la sécurité des installations de stockage, les compétences relèvent du Service des Energies

S&P Global Platts, à tout le moins à celles relatives au fret des produits pétroliers sur les routes concernées.

4. SUR LA DUREE DE LA CONVENTION ET LES CLAUSES DE RENDEZ-VOUS A ENVISAGER

171. La Convention initiale était prévue pour une durée de cinq ans. L'avenant n° 3 a prévu la reconduction pour la même durée.

172. Etablir un contrat de long terme entre compagnies pétrolières, transporteurs et Pays permet de sécuriser l'approvisionnement en produits pétroliers de la Polynésie française, de garantir une régularité de cet approvisionnement et d'instaurer de la visibilité pour les acteurs dans un secteur où les marchés sont réputés volatils.

173. La mise en œuvre des dispositions de la Convention révisées dans le sens recommandé par l'Autorité devrait permettre de refléter au mieux les évolutions des conditions sur ces marchés volatils. Mais il serait indispensable de prévoir une clause de rendez-vous, à mi-parcours, afin de procéder à un bilan d'étape, auquel participerait l'ensemble des parties à la Convention, avec le concours éventuel de l'Autorité polynésienne de la concurrence dans le cadre de sa mission d'avis. En fonction des résultats de ce bilan, une nouvelle révision des dispositions retenues devrait, si ces dernières n'étaient plus adaptées, être envisagée.

174. L'autorité polynésienne de la concurrence recommande de maintenir une durée de convention de cinq ans, de prévoir une clause de rendez-vous à mi-parcours et de prévoir la possibilité de réviser à cette date les dispositions qui se seraient révélées inadéquates.

175. En outre, la Convention devrait prévoir la possibilité pour un acteur tiers de prendre part à la Convention en cours d'application.

CONCLUSION

176. En réponse aux questions formulées par le gouvernement dans ses lettres de saisine initiale et complémentaire, l'Autorité polynésienne de la concurrence rend l'avis suivant.

177. Dans la mesure où le prix du fret intervient directement dans la formation des prix des hydrocarbures, il impacte l'ensemble des acteurs de l'économie de la Polynésie française. S'assurer que le prix du fret est « juste et raisonnable » c'est-à-dire exempt de rentes économiques, est un enjeu d'importance : chaque diminution de 1% du prix du fret représente *a minima* quelques dizaines de millions de F CFP. En conséquence, réduire significativement le prix du fret en le répercutant dans les prix de gros et de détail des hydrocarbures, c'est stimuler l'activité des entreprises, diminuer le coût de production de l'électricité d'origine thermique et augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs polynésiens et notamment des automobilistes.

Recommandations portant sur la convention et notamment le calcul du prix du fret

178. Au regard de l'ensemble des développements du présent avis, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande le maintien d'une convention de transport mutualisé des produits pétroliers à destination de la Polynésie française. Sa durée de 5 ans pourrait être maintenue à la

condition d'instituer une clause de rendez-vous pour réaliser un bilan à mi-parcours, avec l'éventuel concours de l'Autorité, afin d'adapter, le cas échéant, la convention notamment au contexte volatil du secteur.

179. L'Autorité recommande cependant une révision des dispositions de la convention relatives à l'évaluation du coût total du fret tenant compte des principes fondamentaux de la régulation tarifaire d'une prestation offerte par le monopole du transport ainsi instauré.

180. Le contexte ayant sensiblement évolué depuis l'origine de la convention en cours, l'Autorité recommande à la Polynésie française de faire réaliser, par une institution indépendante des acteurs, un audit de ses besoins et de ses contraintes en matière de produits pétroliers afin d'évaluer au mieux le périmètre de la Convention à renouveler de nature à optimiser son approvisionnement (quantités à importer, nombre de rotations, capacités de stockage, niveau des stocks stratégiques à respecter…). L'audit pourrait s'intéresser aussi, dans une perspective de plus long terme, à la question des lieux et capacités de stockage pour répondre aux exigences de stocks stratégiques.

181. L'Autorité recommande de calculer le coût total du fret comme étant le produit des seuls indices flat rate et Worldscale, reconnus internationalement par les professionnels du secteur. Pour ce faire, elle recommande aux services du Pays de faire évaluer par les organismes Worldscale et Platts, le flat rate et l'indice Worldscale correspondant aux deux routes effectivement suivies par les transporteurs en tenant compte de la desserte d'autres îles du Pacifique, et de les intégrer dans la Convention. Dans l'hypothèse où les services de la Polynésie française ne pourraient pas accéder dans l'immédiat aux organismes désignés ci-dessus, ils pourraient par défaut passer par l'intermédiaire des transporteurs, nécessairement souscripteurs des catalogues Worldscale et Platts. Les taux annuels et quotidiens, qui reflèteront les conditions de marché de la prestation de transport, pourraient être supérieurs à ceux actuellement pris en compte, correspondant à la route Singapour-Sydney. Ils permettront néanmoins de s'affranchir des coefficients multiplicateurs utilisés pour ajuster les distances et les quantités dont l'origine n'est pas expliquée. Ainsi, par cohérence avec la recommandation précédente, le coefficient de 1,25 et le ratio *port en lourd/nombre de tonnes déchargées à Papeete* n'ont plus lieu d'être dans la formule de calcul du coût total du fret et doivent être supprimés.

182. Dans le but d'optimiser les déchargements effectués à Papeete par les transporteurs, l'Autorité recommande de prévoir dans la formule un coefficient incitatif dont la valeur serait fixée à 1 lorsque les quantités déchargées à chaque voyage correspondent à l'optimum déchargeable, et, dans ces conditions, ne diminuerait donc pas le prix unitaire du fret.

183. Elle recommande aussi de supprimer l'encadrement du résultat de la formule de calcul du coût du fret dès lors que cet encadrement, ne tenant pas compte de la deuxième composante du coût total du fret (la surcharge carburant) et n'étant pas fixé en référence aux cours mondiaux du fret, ne joue pas le rôle de visibilité et d'anticipation qui lui est attribué.

184. En raison de son caractère redondant avec la combinaison des indices flat rate et Worldscale, qui les incorporent, il est recommandé de supprimer de la convention la clause d'ajustement liée aux variations des prix des carburants nécessaires à la consommation et à la propulsion des navires d'approvisionnement en hydrocarbures.

185. L'Autorité ne saurait trop insister sur le fait que l'application des recommandations ci-dessus sera de nul effet si les autorités publiques ne donnent pas les moyens aux services en charge de l'application de la Convention d'obtenir des données objectives et de marché pour en contrôler le respect. Ce contrôle pourrait d'ailleurs être d'autant plus efficient que la coordination entre le service des énergies et la DGAE serait renforcée. Enfin, l'Autorité recommande que le contrôle s'accompagne de mécanismes de sanction si les dispositions réglementaires et

conventionnelles qui s'imposent aux entreprises signataires ne sont pas respectées. En tant que de besoin, l'environnement réglementaire pourrait être adapté pour garantir le respect des obligations faites aux entreprises signataires.

Autres recommandations portant sur la valeur CAF barème (hors fret)

186. L'introduction des principes de mécanismes de marché pour fixer le prix réglementé du fret constitue une première étape essentielle. L'Autorité polynésienne de la concurrence souligne cependant que, pour une parfaite cohérence de la démarche, les autres facteurs de la valeur CAF barème entrant dans le calcul du prix de vente régulé des hydrocarbures, doivent être examinés afin de vérifier s'ils correspondent aux prix de marché.

187. La valeur CAF des produits pétroliers importés comprend, en sus du prix du fret, le prix franco à bord (FAB) de ces produits, le taux d'assurance effectivement pratiqué pour le navire pétrolier sur la route maritime entre le port de chargement et le port de Papeete. Le calcul de la valeur CAF barème comprend également un coefficient de freintes en mer[41], fixé forfaitairement.

188. Les **prix FAB des produits pétroliers importés** sont calculés par rapport à des prix de référence internationaux (MOPS pour Singapour) publiés dans le Platt's Oilgram Price Report qui constituent un indicateur pertinent ; la formule inclut également des premiums[42], qui sont une pratique courante dans la région Pacifique dont le principe n'est pas critiqué. L'Autorité recommande cependant que le prix retenu soit celui correspondant bien à la cotation spot des produits importés et du lieu de production des produits et non uniquement celui de Singapour.

189. S'agissant des premiums, la valeur fixée par arrêté est sans corrélation avec les premiums contractuels facturés aux compagnies pétrolières. L'Autorité recommande de les fixer en les rapprochant des prix concurrentiels du marché. A cet égard, il ne paraît pas judicieux de les ajuster 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. L'Autorité préconise de se référer à des données de marché objectives, extérieures aux acteurs, publiées quotidiennement sous forme de fourchettes de premiums pour la plupart des produits pétroliers par la société S&P Global Platts.

190. L'arrêté n° 898 CM précité prévoit que **le taux d'assurance** est celui effectivement pratiqué par les transporteurs. L'instruction a permis de constater[43] un coût d'assurance facturé en 2016 variant, selon les transporteurs, de 0,018 % à 0,15 % du prix FAB des produits pétroliers et du prix du fret, ce qui représente un écart de 1 à 8. Or, selon le guide du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (point 67) un taux de 0,05 % de la valeur du coût des produits pétroliers et du fret serait représentatif. Dès lors, l'Autorité recommande à la Polynésie française de calculer les valeurs CAF en retenant, sur la base des polices d'assurance transmises, le taux d'assurance des produits pétroliers et du fret, le moins élevé effectivement facturé aux

[41] La freinte correspond à une perte de biens pendant la fabrication, le transport, la manutention et/ou le stockage. Elle est admise dans une certaine limite fixée par contrat ou par les us et coutumes.

[42] Le premium correspond au coût supplémentaire de la raffinerie et du fournisseur. Il est fixé par arrêté n° 898 CM précité, à 2 US dollars par baril pour les essences sans plomb et le pétrole et 2,5 US dollars par baril pour le gazole.

[43] La DGAE, en charge du calcul de la valeur CAF barème, fait face à une forte asymétrie d'information quant à ces taux, celle-ci n'ayant pas eu accès aux factures citées ci-dessus.

compagnies pétrolières, et ce pour chaque voyage. Elle peut aussi se fonder sur le meilleur taux d'assurance de fret proposé sur le marché pour l'année en cours.

191. L'instruction a révélé qu'aucun des transporteurs ne facture des **coûts de perte en mer**, qui sont, in fine, encourus par les trois compagnies pétrolières. Le guide du SGCP indique une valeur approximative des coûts de perte en mer comprise entre 0,3 % et 0,4 % de la valeur coût, assurance, fret des produits pétroliers transportés[44]. Au cas d'espèce, les valeurs forfaitaires, prévues par l'arrêté précité, pour le taux de freintes en mer, fixées à 0,35 % pour l'essence sans plomb et le pétrole et à 0,26 % pour le gazole, sont relativement proches de ces valeurs indicatives. L'Autorité estime opportun, dans le cadre de la révision des conditions du fret mutualisé des produits pétroliers, de faire le point sur les coûts de perte en mer réellement encourus par les compagnies pétrolières et d'actualiser les taux forfaitaires prévus par la formule de calcul de la valeur CAF barème dans les limites communément admises.

Autres recommandations relatives au prix administré des hydrocarbures, à l'importation et au stockage du fuel lourd

192. Plus généralement, dans une perspective d'amélioration de l'efficacité économique générale, l'Autorité recommande de remettre à plat l'ensemble du **système d'administration des prix des hydrocarbures importés**.

193. La structure de prix des hydrocarbures importés en vigueur consiste à fixer administrativement un prix de gros maximal comprenant notamment le prix maximal de passage en oléoducs et en dépôts, et un prix de détail maximal. Ce mécanisme concourt indirectement à fixer une marge de détail maximale. Initialement conçus par les pouvoirs publics comme des dispositifs destinés à lutter contre la hausse des prix des produits pétroliers, ils dérivent finalement, dans les faits, vers des systèmes de prix imposés, dont les effets négatifs ont été soulignés notamment par l'Autorité de la concurrence nationale 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 et par la mission composée de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Inspection générale de l'administration dans son rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer de mars 2009.

194. Parmi ces effets négatifs sont recensés i) la tendance à l'alignement des prix pratiqués sur les marchés aval, et donc l'absence d'une concurrence en prix malgré la présence d'entreprises de profils divers et, ii) l'absence d'efforts à améliorer leur productivité par les entreprises, leurs coûts de production étant systématiquement répercutés sur les prix.

195. Dans le prolongement des travaux de la mission relative aux prix et à la concurrence dans le secteur de l'électricité en Polynésie française et compte tenu de l'impact sur le pouvoir d'achat des consommateurs polynésiens, l'Autorité polynésienne de la concurrence pourrait être saisie de la question spécifique portant sur **l'importation et le stockage du fuel lourd** destiné à la production d'électricité.

[44] Dans le cadre de la mission composée de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Inspection générale de l'administration dans son rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer de mars 2009, il avait été proposé de réduire le taux de coulage en mer à 0,2 %.

Résumé des recommandations

Recommandations portant sur la convention et notamment le calcul du prix du fret	
Recommandation n°1	Maintenir une convention de transport mutualisé des produits pétroliers à destination de la Polynésie française d'une durée de cinq ans à la condition d'instituer une clause de rendez-vous pour réaliser un bilan à mi-parcours, avec l'éventuel concours de l'Autorité.
Recommandation n°2	Faire réaliser, par une institution indépendante des entreprises du secteur, un audit des besoins et des contraintes de la Polynésie française en matière de produits pétroliers afin d'évaluer au mieux le périmètre de la Convention à renouveler de nature à optimiser son approvisionnement. L'audit pourrait s'intéresser aussi, dans une perspective de plus long terme, à la question des lieux et capacités de stockage pour répondre aux exigences de stocks stratégiques.
Recommandation n°3	Faire évaluer, par les organismes Worldscale et Platts, le flat rate et l'indice Worldscale correspondant aux deux routes effectivement suivies par les transporteurs en tenant compte de la desserte d'autres îles du Pacifique, et de les intégrer dans la Convention.
Recommandation n°4	Supprimer le coefficient 1,25 et le ratio *port en lourd/nombre de tonnes déchargées à Papeete* de la formule de calcul du coût total du fret de la Convention.
Recommandation n°5	Prévoir dans la formule, sous certaines conditions, un coefficient incitatif, voué à optimiser les quantités d'hydrocarbures déchargées à Papeete.
Recommandation n°6	Supprimer de la Convention l'encadrement du résultat de la formule de calcul du fret qui ne joue pas le rôle de visibilité et d'anticipation qui lui est attribué.
Recommandation n°7	Supprimer de la Convention la clause d'ajustement liée aux variations des prix des carburants nécessaires à la consommation et à la propulsion des navires d'approvisionnement en hydrocarbures en raison de son caractère redondant avec la combinaison des indices flat rate et Worldscale, qui les incorporent déjà.
Recommandation n°8	Donner aux services du Pays en charge de l'application de la Convention, dont la coordination pourrait être renforcée, les moyens d'obtenir des données objectives et de marché pour en contrôler le respect par les entreprises signataires, en adaptant, en tant que de besoin, l'environnement réglementaire dans le sens

	d'une plus grande transparence, de la réduction des asymétries d'information et en prévoyant un mécanisme de sanction.
Autres recommandations portant sur la valeur CAF barème (hors fret)	
Recommandation n° 9	Retenir pour le calcul du prix FAB des hydrocarbures importés, le prix correspondant à la cotation du lieu de production des produits importés et non uniquement le prix MOPS de Singapour.
Recommandation n°10	Se référer pour la valeur des premiums à des données de marché objectives, extérieures aux acteurs, publiées quotidiennement sous forme de fourchettes pour la plupart des produits pétroliers par la société S&P Global Platts.
Recommandation n°11	Calculer les valeurs CAF des produits importés en retenant, sur la base des polices d'assurance transmises, le taux d'assurance des produits pétroliers et du fret, le moins élevé effectivement facturé aux compagnies pétrolières, et ce pour chaque voyage. Si ce prix s'écarte trop de celui considéré comme représentatif par le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, le calcul pourrait se fonder sur le meilleur taux d'assurance de fret proposé sur le marché pour l'année en cours dans le Pacifique.
Recommandation n°12	Faire le point sur les coûts de perte en mer réellement encourus par les compagnies pétrolières et actualiser les taux forfaitaires prévus par la formule de calcul de la valeur CAF barème dans les limites communément admises.
Autres recommandations relatives au prix administré des hydrocarbures et à l'importation et le stockage du fuel lourd	
Recommandation n°13	Remettre à plat l'ensemble du système d'administration des prix des hydrocarbures importés.
Recommandation n°14	Se préoccuper de l'importation et du stockage du fuel lourd destiné à la production d'électricité en saisissant, le cas échéant, l'Autorité polynésienne de la concurrence de cette question.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Hélène Bonnet*, rapporteur*, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, *rapporteur général*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mme Maïana Bambridge, MM. Jean-Christophe Lau, Florent Venayre et Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT