AVIS N° 2022-A-01 DU 21 AVRIL 2022 RELATIF À LA SITUATION DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DE L'APPROVISIONNEMENT EN HYDROCARBURES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la décision n° 2021-DAA-01 du 28 juin 2021 relative à une saisine d'office pour avis portant sur la situation de la concurrence dans le secteur de l'approvisionnement en hydrocarbures de la Polynésie française enregistrée sous le n° 21/0009 A ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-4 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général par intérim et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité polynésienne de la concurrence du 29 mars 2022 ;

Les représentants du Ministère des Finances et de l'Économie en charge de l'énergie, de la protection sociale généralisée, de la coordination de l'action gouvernementale et des télécommunications, du service de l'énergie, de la Direction générale des affaires économiques, de la société Pétropol, de la société Pacific Petroleum & services, de la société Total Énergies entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP 630-5 du code de la concurrence ;

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

Introduction *3*

I. Contexte *3*

A. La convention relative aux transports de 2006 et l'avis de l'Autorité de 2016 3

1. Les raisons de la mutualisation 3

2. Le contenu de l'avis de 2016 6

B. Des éléments nouveaux dans le secteur des hydrocarbures depuis 2016 9

1. L'arrêt des importations de fioul et la mise en concurrence par lots organisée par EDT .. 9

2. Un nouvel acteur dans le transport d'hydrocarbures, qui renforce l'intégration verticale de la filière 10

3. Des tarifs du fret demeurés au niveau plancher de la convention entre 2017 et 2021 12

C. Les projets de nouvelle convention en cours de discussion..... 14

II. Analyse concurrentielle *15*

A. Une mutualisation toujours souhaitable mais qui peut prendre différentes formes..... 15

1. La mutualisation, un enjeu partagé avec les autres outre-mer ou territoires insulaires.... 16

2. Différents moyens permettent de favoriser la mutualisation du transport 19

B. Une nouvelle convention qui pourrait être améliorée..... 23

1. Sur la détermination du coût du fret par la convention 24

2. Sur les incitations à la mutualisation..... 39

C. Bilan des propositions 43

1. Sur le contenu de la convention et l'exigence de mutualisation : assurer un équilibre entre flexibilité pour les acteurs et sécurité des approvisionnements à un tarif raisonnable..... 43

2. Sur les conséquences de la détermination du taux de fret : bien calibrer une formule potentiellement coûteuse pour l'économie polynésienne 44

3. Un enjeu persistant et transversal : améliorer l'accès au territoire polynésien par voie maritime 50

INTRODUCTION

1. Par décision n° 2021-DAA-01 du 28 juin 2021, l'Autorité s'est saisie d'office pour avis des activités d'approvisionnement de la Polynésie française en hydrocarbures.

2. Cette saisine fait suite à un précédent avis n° 2016-A-02 rendu le 7 novembre 2016 relatif à la situation de la concurrence dans le secteur des hydrocarbures. Elle intervient dans le contexte d'un projet de renouvellement d'une convention tripartite entre le Pays, les compagnies importatrices de produits pétroliers et les sociétés de transport de ces produits, avec pour objectif d'organiser une mutualisation du transport. En effet, la convention initiale n° 6.0294 du 7 juillet 2006 relative au transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française (ci-après « la Convention de 2006 ») est arrivée à son terme en 2016 et n'a pas été renouvelée depuis.

3. Conformément à la saisine, cinq ans après l'avis susvisé, l'Autorité considère qu'il est approprié de s'interroger à nouveau sur le fonctionnement du secteur, d'examiner si ses recommandations ont été suivies en tout ou partie et comment ont évolué les conditions concurrentielles d'approvisionnement en hydrocarbures, afin de savoir s'il est possible de réduire le prix du fret dans le but de « *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* » (avis n° 2016-A-02, § 177).

4. À titre liminaire et afin de délimiter son champ d'intervention, l'Autorité rappelle que dans le cadre d'un avis sur saisine d'office, 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 les institutions du Pays, une entreprise, certains tiers autorisés, ou l'Autorité elle-même[1], 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. CONTEXTE

A. LA CONVENTION RELATIVE AUX TRANSPORTS DE 2006 ET L'AVIS DE L'AUTORITÉ DE 2016

1. LES RAISONS DE LA MUTUALISATION

5. S'agissant de l'approvisionnement en hydrocarbures de la Polynésie française, une mutualisation entre les acteurs pourrait *a priori* s'envisager d'une part pour les achats de produits pétroliers auprès des raffineries situées à l'extérieur de la Polynésie française[2] et d'autre part pour le transport des produits pétroliers importés depuis ces raffineries vers la Polynésie française.

6. Dans son avis de 2016, l'Autorité avait considéré que la *mutualisation de leurs achats en produits pétroliers auprès des raffineries asiatiques* par les trois sociétés importatrices de produits pétroliers en

[1] Article LP. 620-5 du code de la concurrence.

[2] Il n'y a aucune raffinerie en Polynésie française. Entendus en audition, les acteurs ont fait part de l'existence d'un projet ancien de raffinerie, qui n'a jamais vu le jour.

Polynésie française[3] ne paraissait pas justifiée économiquement. Une telle mutualisation (ou *accord d'achat horizontal*), qui concernerait en l'espèce la totalité des importateurs polynésiens, est dérogatoire au principe de la concurrence par les prix (les prix d'achat ici) et susceptible d'avoir des effets anti-concurrentiels[4]. Ces effets doivent ainsi, dans l'examen concurrentiel, être plus que compensés par des effets favorables à la concurrence. Un tel accord pourrait par exemple être justifié si les quantités totales négociées permettaient systématiquement d'obtenir le meilleur prix sur les marchés (gains d'efficacité), ce que l'instruction n'a pas permis de démontrer, de sorte qu'il est possible de reprendre cette position dans le cadre du présent avis.

7. En revanche, la configuration de l'approvisionnement en produits pétroliers de la Polynésie française justifie, à plusieurs égards, la *mutualisation du transport des produits importés* par ces trois mêmes sociétés. Dans son avis de 2016, l'Autorité avait identifié plusieurs caractéristiques de l'approvisionnement en hydrocarbures de la Polynésie française, qui justifiaient sa mutualisation. Il est possible de les reprendre ici.

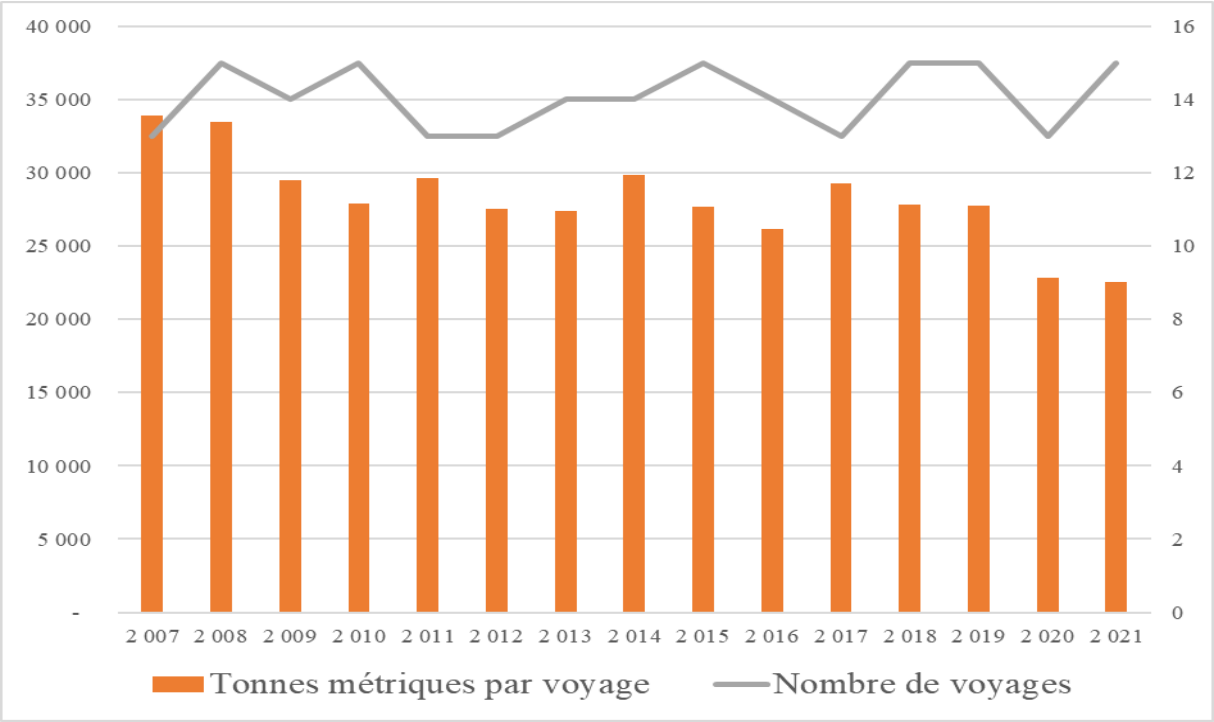
8. Premièrement, la Polynésie française est distante à la fois des principales zones de production pétrolière et des grandes routes maritimes reconnues et instaurées internationalement.

9. 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.

[3] 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.

[4] Voir par exemple les Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2011/C 11/01), *« § 200 : Les accords d'achat groupé peuvent avoir des effets restrictifs sur la concurrence sur le ou les marchés d'achat et/ou de vente en aval, tels qu'une augmentation des prix, une diminution de la production, de la qualité ou de la diversité des produits, ou de l'innovation, une répartition des marchés ou l'éviction anticoncurrentielle d'autres acheteurs potentiels. / 201. Lorsque des concurrents en aval achètent une partie substantielle de leurs produits ensemble, leur incitation à se faire concurrence par les prix sur le ou les marchés de vente peut se trouver considérablement réduite. Lorsque les parties disposent d'un pouvoir de marché considérable (sans que cela ne corresponde nécessairement à une position dominante) sur le ou les marchés de vente, il est probable que les prix d'achat inférieurs obtenus grâce à l'accord d'achat groupé ne seront pas répercutés sur les consommateurs »*.

Quantités moyennes importées par voyage



Source : APC, données DGAE

10. 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 11 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[5] tonnes métriques.

11. 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.

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

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

14. 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

[5] Les réponses diffèrent selon les compagnies pétrolières.

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.

15. 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.

16. C'est dans cet objectif qu'une convention a été conclue en 2006 entre le Pays et les compagnies pétrolières (transporteurs et importateurs). La perspective de son expiration fin 2016 a donné lieu à un premier avis de l'Autorité, dont le contenu est examiné ci-dessous.

2. LE CONTENU DE L'AVIS DE 2016

17. ***S'agissant du périmètre de la convention***, l'Autorité s'est tout d'abord intéressée au choix des zones de chargement situées en Asie. 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 raffineries situées à Singapour, puis à Onsan en Corée du Sud (plus proche de la Polynésie française que Singapour). Si les acteurs du secteur certifiaient qu'il n'y avait pas de meilleur choix possible, l'instruction de l'avis n'a cependant pas permis de vérifier si tel était le cas.

18. 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 prévoyait que deux navires pétroliers devaient être dédiés à l'approvisionnement de la Polynésie française. L'instruction n'avait toutefois pas permis de vérifier s'il s'agissait du nombre optimal.

19. En conséquence, dans le cadre de la renégociation de la Convention, l'Autorité considère que l'évaluation de son périmètre s'impose, afin de s'assurer qu'il permette d'optimiser l'approvisionnement en hydrocarbures compte tenu des contraintes et des besoins du Pays. Cette évaluation doit 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.

20. L'instruction de l'avis de 2016 a permis de constater que 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. Or, en réalité, 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.

21. 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[6]. Étant 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. En revanche, le transport de produits

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

pétroliers vers d'autres destinations que la Polynésie française ne doit pas se faire au détriment des quantités attendues ou commandées à Papeete.

22. A cet égard, l'avis de 2016 insistait sur la situation spécifique de Petropol. En effet, 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), tel n'est pas le cas de la troisième compagnie importatrice, Petropol. Or, cette dernière avait indiqué au cours de l'instruction avoir cessé de recourir aux services de transport de Petrocean en raison de modifications continuelles des routes suivies et de chargement partiel de ses produits en sortie de raffineries au bénéfice de produits à livrer dans d'autres ports. Ainsi, depuis 2008, les approvisionnements de Petropol sont exclusivement effectués par le navire opéré par TEMAPME (anciennement TOAP), sans pour autant que les incertitudes sur le chargement de ses produits pétroliers disparaissent totalement.

23. Enfin, dans la mesure où la Convention alors en vigueur offrait un pouvoir de marché significatif aux transporteurs, l'Autorité considérait qu'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. L'instruction de l'avis avait en effet mis en lumière au cours des dernières années de la Convention une baisse des quantités livrées à chaque voyage effectué dans le cadre de la Convention, ainsi qu'un recours à l'affrètement ponctuel de navires, hors du périmètre de la Convention – notamment en 2015 et 2016.

24. L'avis de 2016 s'est arrêté longuement sur la question des ***modalités de calcul du prix du fret*** et notamment sur ses différentes composantes telles que prévues par la Convention : i) la prise en compte du flat rate et de l'indice worldscale, ii) l'application d'un coefficient correcteur lié à la distance, iii) l'introduction d'un ratio « port en lourd du navire pétrolier sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete », iv) la définition d'une fourchette de prix avec un prix minimal et un prix maximal.

25. L'Autorité a considéré que la prise en compte du flat rate et de l'indice worldscale comme fondement de la détermination du prix du fret s'imposait, dans la mesure où « *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* ». En conséquence, elle recommandait de recourir à des indices représentatifs des routes effectivement suivies, c'est-à-dire tenant compte des ports de départ et d'arrivée effectifs. En outre, s'agissant de l'indice worldscale, l'Autorité préconisait de retenir une période correspondant à celle de l'achat des produits pétroliers (moyenne des valeurs du mois de chargement par exemple).

26. S'agissant de l'application d'un coefficient correcteur lié à la distance l'avis de 2016 considérait que l'obtention du flat rate et de l'indice worldscale correspondant aux routes effectivement suivies par les transporteurs rendait le recours à un tel coefficient correcteur sans justification.

27. L'introduction d'un ratio « port en lourd du navire pétrolier sur le nombre de tonnes déchargées à Papeete » revenait à introduire dans la formule de calcul du coût du fret un coefficient multiplicateur de 1,17 (41 000/35 000). L'Autorité a considéré que le maintien d'un coefficient multiplicateur n'était pas justifié puisque l'hypothèse justifiant ce maintien n'était pas vérifiée, les transporteurs optimisant leurs voyages en livrant également d'autres îles du Pacifique.

28. S'agissant de la définition d'une fourchette de prix avec un prix minimal et un prix maximal, l'Autorité a tout d'abord constaté qu'elle n'encadrait que partiellement le coût du fret à destination de la Polynésie française, dans la mesure où elle est complétée par une clause d'ajustement, qui n'est pas elle-même encadrée. Constant en outre que le choix de la valeur des bornes de la fourchette n'est pas expliqué, l'Autorité recommandait la suppression de cette fourchette tarifaire.

29. Une dernière réflexion relative au prix portait sur l'application par les transporteurs d'une clause d'ajustement liée aux variations des prix des hydrocarbures utilisés pour la propulsion et la bonne marche des navires (« *bunker surcharges* »). L'Autorité considérait qu'une telle clause devait être supprimée dans la mesure où le flat rate et l'indice worldscale composant la formule de calcul du taux de fret incorporent déjà les fluctuations du prix des soutes.

30. ***S'agissant de la collecte des données et de leur contrôle***, la DGAE intervient dans la formation du prix final des prix des hydrocarbures soumis à encadrement tarifaire, au titre de ses missions économiques.

Ses services sont chargés du calcul de la valeur CAF[7] 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[8] présentés par le ministre en charge de l'économie devant le conseil des ministres.

31. 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 de l'avis de 2016 a révélé une très forte asymétrie d'information en défaveur de la DGAE, contribuant à opacifier les conditions de l'importation de produits pétroliers. Elle a permis de constater que les seules données à disposition des services de la DGAE étaient exclusivement fournies par les parties à la Convention et ne s'appuyaient sur aucun justificatif[9].

32. 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 »*. Toutefois, l'Autorité considérait que l'article 8 de ce même arrêté était susceptible d'expliquer 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 »*.

33. Par conséquent, l'avis de 2016 insistait sur le fait que 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. 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.

34. Par ailleurs, l'Autorité indiquait que les services compétents devraient également 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 S&P Global Platts, à tout le moins à celles relatives au fret des produits pétroliers sur les routes concernées.

35. ***S'agissant de la durée de la convention et d'éventuelles clauses de rendez-vous,*** l'Autorité rappelait qu'établir 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. Elle recommandait donc de maintenir une durée de convention de cinq ans, 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, avec la possibilité de réviser à cette date les dispositions qui se seraient révélées inadaptées. En outre, pour l'Autorité en 2016, la Convention devrait prévoir la possibilité pour un acteur tiers de prendre part à la Convention en cours d'application.

---

7 Le prix CAF « Coût, Assurance, Fret » est le prix d'un bien à la frontière du pays importateur ou prix d'un service fourni à un résident avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays.

8 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 d'autres services administratifs.

9 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* ».

B. DES ÉLÉMENTS NOUVEAUX DANS LE SECTEUR DES HYDROCARBURES DEPUIS 2016

1. L'ARRÊT DES IMPORTATIONS DE FIOUL ET LA MISE EN CONCURRENCE PAR LOTS ORGANISÉE PAR EDT

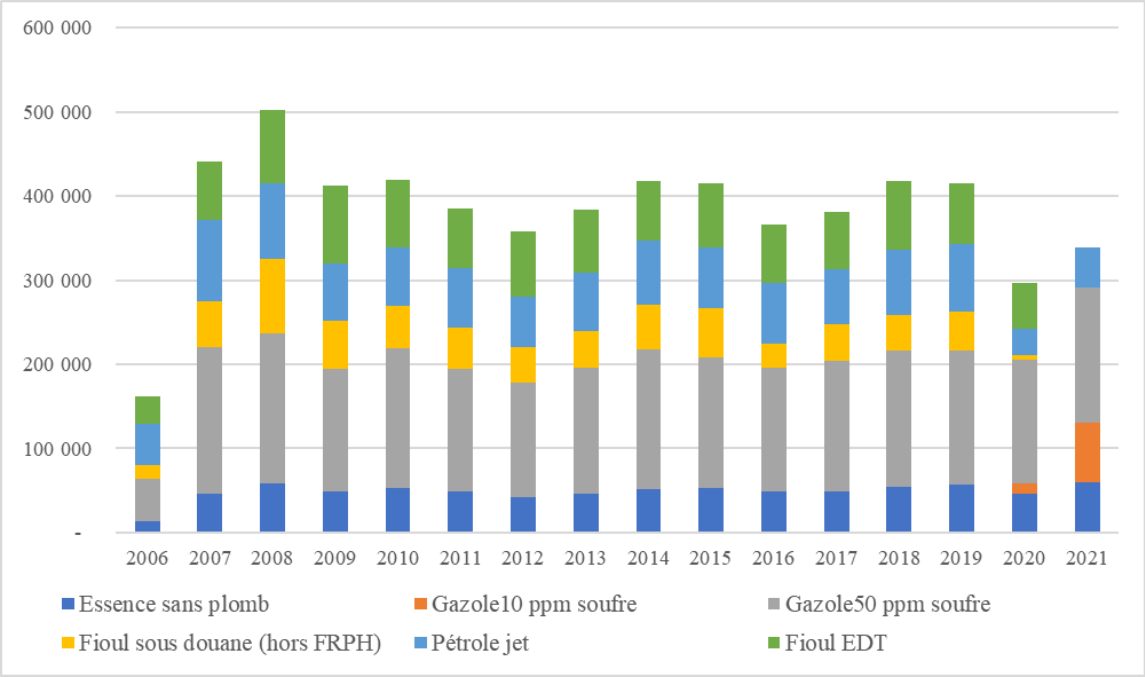
36. L'approvisionnement en hydrocarbures du Pays a connu une évolution très significative en 2021, avec des effets directs sur la situation concurrentielle. En effet, la centrale EDT de la Punaruu, qui assure plus de 60 % de la production électrique de Tahiti, est désormais alimentée en gazole plutôt qu'en fioul lourd. Ce changement s'explique par les variations des prix relatifs du fioul et du gazole : la baisse du prix du gazole à la faveur de la période de crise liée au Covid-19 a rendu cette énergie aussi abordable que le fioul, en raison notamment de la nouvelle réglementation imposant d'utiliser du fioul *low sulphur* (1% de soufre au lieu de 3 %) sur les navires. Ce choix est réversible, au moins à moyen terme, selon l'évolution future des prix relatifs du fioul et du gazole, mais a été maintenu pour 2022.

37. Le gazole a plusieurs avantages pour le pays. Premièrement, il s'agit d'une énergie moins polluante que le fioul. Deuxièmement, il permet de faire tourner les moteurs de la centrale à un régime plus bas et donc de placer davantage d'énergies renouvelables dans le mix énergétique.

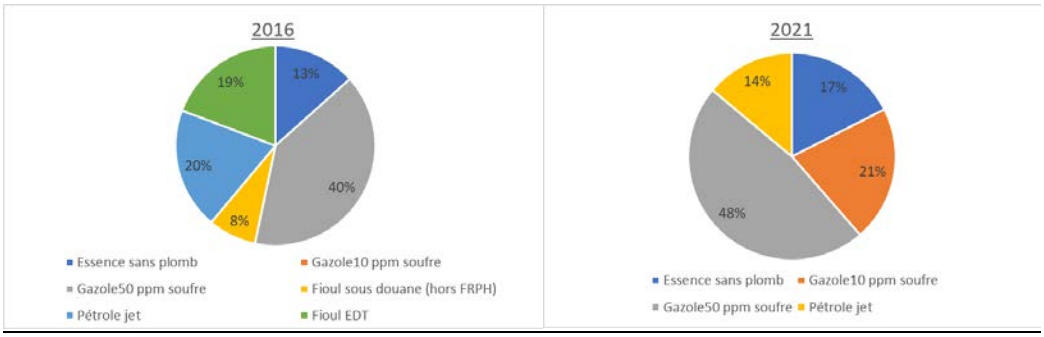
38. Mais ce changement a également eu un effet pro-concurrentiel. En effet, auparavant, EDT était approvisionné de manière privilégiée par la société PPS, qui était la seule à avoir des capacités de stockage *ad hoc* de fioul pour la centrale de la Punaruu. Avec le passage au gazole, le jeu concurrentiel est plus ouvert car les trois acteurs peuvent stocker ce carburant, qui est le même que le gazole utilisé dans les stations-services, ce qui réduit la prise de risque des transporteurs et des importateurs et élargit l'offre.

39. Pour accompagner cette évolution, EDT – en concertation avec le Pays – a modifié ses procédures d'achat de carburant depuis deux ans, pour limiter cette dépendance. Il lance désormais des appels d'offres annuels, avec des lots distincts et plusieurs options de réponse selon les capacités logistiques des acteurs (sur seulement un lot ou la globalité). Pour l'année 2021, un concurrent de PPS, Total Polynésie, a remporté un lot important.

Quantités annuelles importées par produit (en tonnes métriques)



Répartition des quantités annuelles importées par produit (en pourcentage)



Source : APC, données DGAE

40. Le secteur de la production électrique d'origine thermique pourrait d'ailleurs connaître d'autres évolutions significatives dans les années à venir.

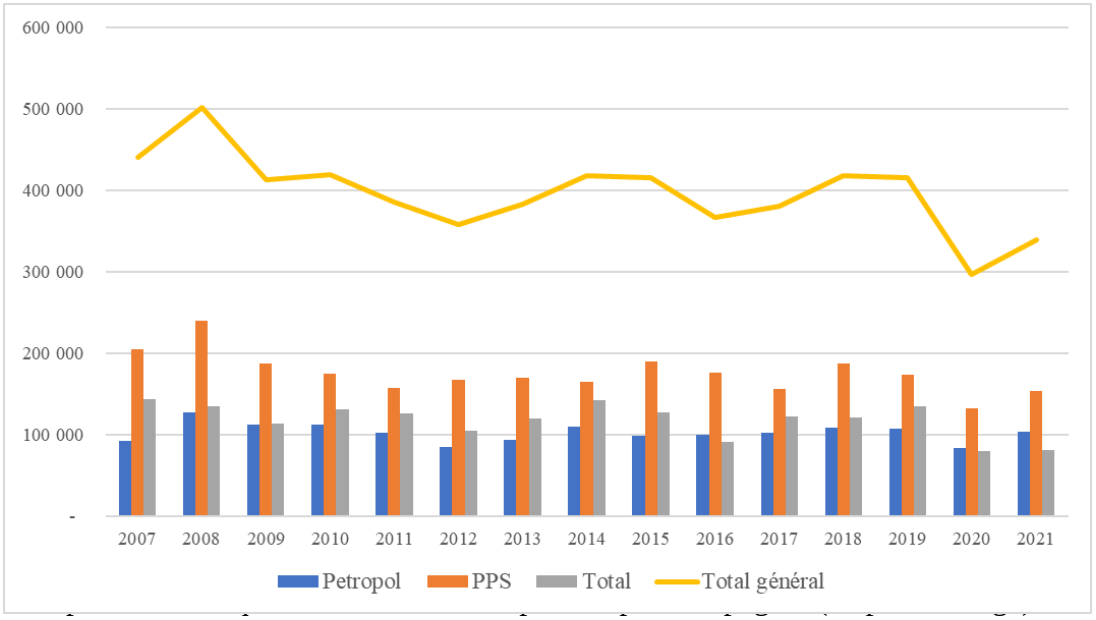
41. D'une part, des projets de passage au gaz ou au flexfioul de la production thermique à Tahiti sont régulièrement évoqués, même si l'instruction n'a pas permis d'obtenir d'éléments plus précis sur ce point. D'autre part, on pourrait assister à une diminution globale du poids des hydrocarbures liée au développement des énergies renouvelables et des véhicules électriques, mais également au recours possible à des carburants alternatifs tels que les biofiouls.

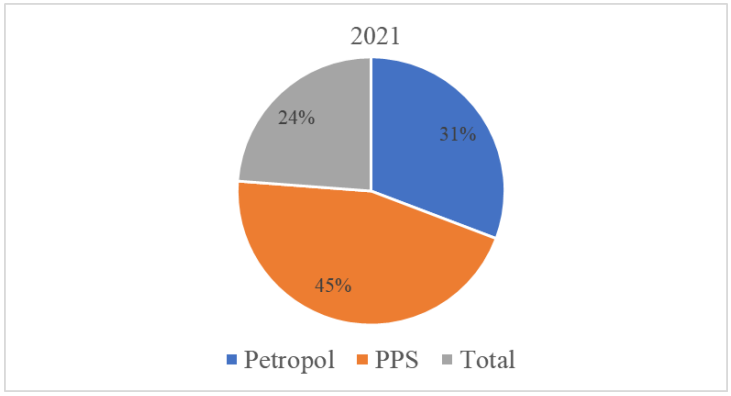
2. UN NOUVEL ACTEUR DANS LE TRANSPORT D'HYDROCARBURES, QUI RENFORCE L'INTÉGRATION VERTICALE DE LA FILIÈRE

42. S'agissant des importateurs, les trois compagnies – PPS, Petropol et Total Polynésie – sont les mêmes qu'en 2016, malgré un changement de dénomination de Total Polynésie (devenu Total Energies Marketing Polynésie) et de gouvernance de Petropol (avec un changement d'actionnaires au sein de la holding familiale). Ces trois sociétés sont également toujours actives dans 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 commerciales générales.

43. Les quantités importées ont relativement peu varié nonobstant une réduction des volumes en 2020, liée au Covid-19 et au ralentissement de l'activité mondiale, poursuivie, mais dans une moindre mesure, en 2021.

Quantités annuelles importées (total et par compagnie - en tonnes métriques)





Source : APC, données DGAE

44. S'agissant des transporteurs, en revanche, la configuration a changé.

45. Le transporteur de Total Polynésie et de Petropol est toujours une filiale du groupe Total, TOAP, qui a également changé de dénomination pour devenir Total Energies Marketing Asia Pacific Middle East Pte Ltd (ci-après « TEMAPME »).

46. En revanche, le troisième importateur, PPS (Pacific Petroleum & services) a internalisé son transport. Auparavant, le pétrole de PPS était livré par la société Petrocean, dont le capital était partagé entre MM. Albert Moux et Bill Ravel. Désormais, Petrocean n'est plus actif en Polynésie française et M. Moux n'en est plus actionnaire. Le groupe Pacific Islands Energy Pte Ltd (PIE, actionnaire de PPS à 49 %, le solde étant notamment détenu en propre par M. Albert Moux, également principal actionnaire de PIE) a internalisé le transport avec le développement d'une filiale, Orient Oil Express (ci-après OOE), enregistrée à Singapour, historiquement présente aux îles Tonga et Cook, mais qui assure désormais le fret vers la Polynésie française avec des pétroliers dits *medium range* d'une capacité de 50 000 tonnes environ.

47. Plus encore qu'en 2016, deux des trois acteurs sont donc intégrés verticalement, avec des filiales du même groupe assurant l'importation, le transport et la distribution.

48. Ces entreprises utilisent des navires et des routes différentes :

– TEMAPME (et auparavant TOAP) charge ses produits en Corée du Sud, pour Total Polynésie et Petropol.

– OOE charge très majoritairement ses produits à Singapour, pour PPS.

49. Les deux entreprises optimisent leur chargement en livrant certaines îles du Pacifique sur la route afin de partir à plein et de ne pas subir les conséquences de la faible profondeur du port de Papeete, qui ne permet pas aux pétroliers, même de taille moyenne, d'accéder au port avec un chargement complet.

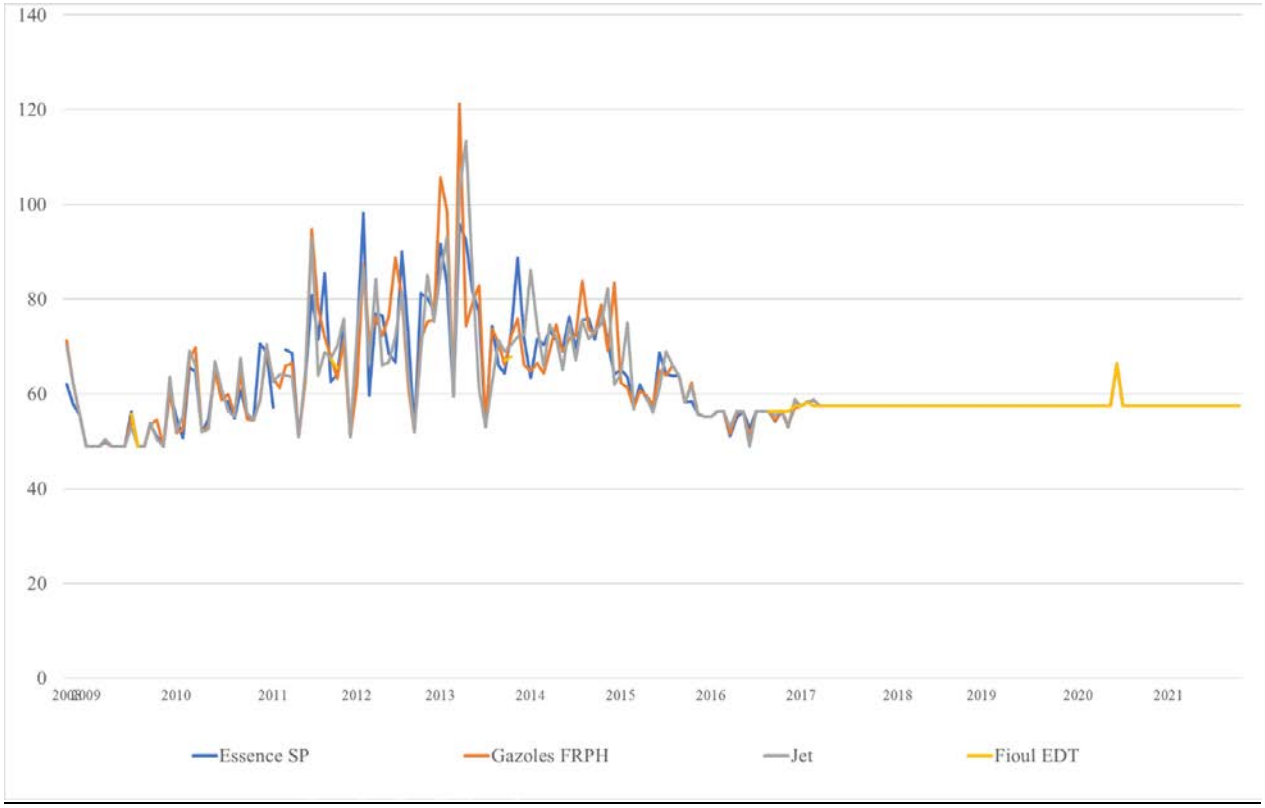
3. DES TARIFS DU FRET DEMEURÉS AU NIVEAU PLANCHER DE LA CONVENTION ENTRE 2017 ET 2021

50. La convention initiale est expirée depuis fin 2016. Le 20 janvier 2017, un arrêté a prévu que le tarif du fret serait désormais déterminé « *sur présentation de facture* », afin de combler le vide juridique et de permettre de prendre en compte la composante fret dans le tarif réglementé de vente des hydrocarbures, le temps au moins que soit conclue une nouvelle convention.

51. Logiquement, les tarifs – désormais libres - auraient donc dû varier, dans le temps et entre les transporteurs, afin de suivre les évolutions des prix du marché du fret. Les trois transporteurs (TEMAPME, Petrocean jusqu'en 2020 puis OOE à partir de 2020) pratiquent tous un tarif strictement identique et inchangé depuis 2017, à l'exception d'un voyage en mai 2020.

52. Ce prix, qui est de 57,37 USD par tonne métrique, est précisément équivalent à la valeur pour 2017 du plancher de l'ancienne convention (fixé à 48 USD par tonne métrique en 2008, avec une réévaluation de 2 % par an).

Tarifs du fret par voyage depuis 2006 (en USD par tonne métrique)



Source : APC d'après données DGAE

53. En effet, les prix du fret mondial, représentés notamment par l'indice *worldscale* et le *flat rate*, sont en grande partie liés au prix des hydrocarbures car la principale dépense des transporteurs est le carburant des pétroliers. Or, les prix des carburants connaissent de fortes variations y compris infra-annuelles, ce dont témoigne l'amplitude des tarifs observée entre 2006 et 2016, lorsque le prix était déterminé sur la

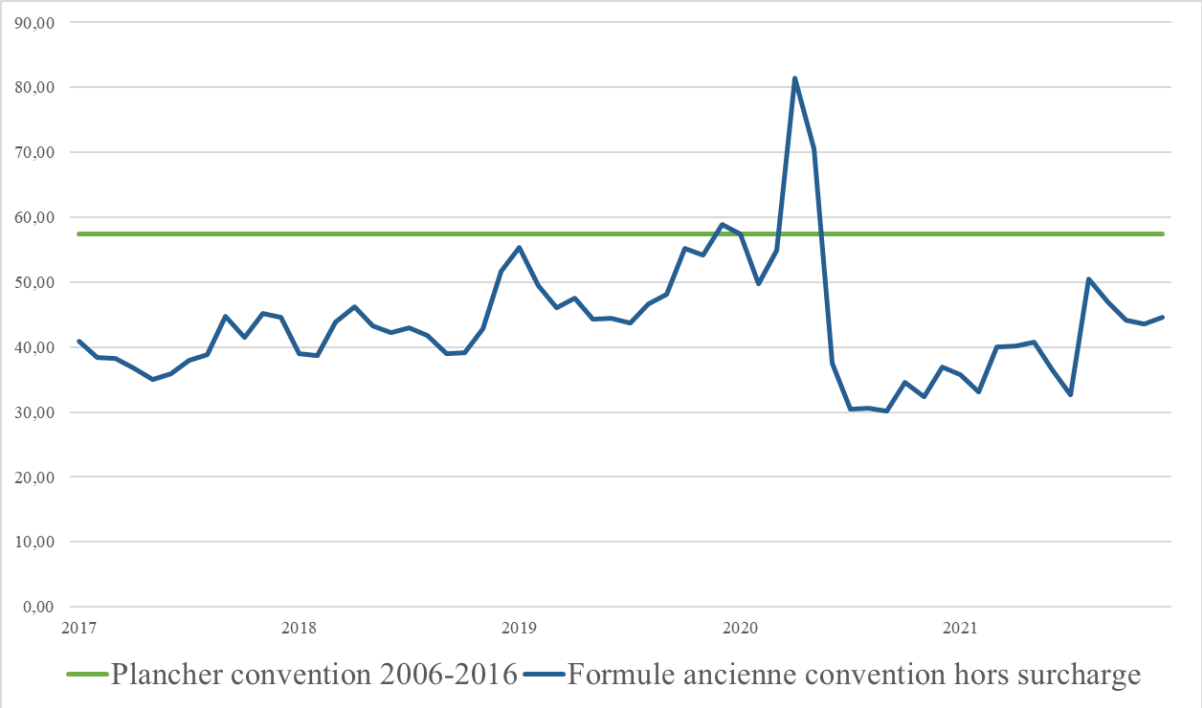
base de ces indices (complétés par la facturation de surcharges carburant). Des tarifs de marché devraient donc suivre ces variations.

54. En outre, les transporteurs empruntent des routes différentes puisque TEMAPME effectue ses chargements en Corée du Sud, tandis que Petrocean et OOE opèrent depuis Singapour.

55. L'application pendant 5 ans d'un tarif uniforme, correspondant à l'application de l'ancienne convention.

56. *A priori*, cette pratique est susceptible d'avoir eu des effets sur les prix et en particulier d'avoir conduit à leur surévaluation dès lors qu'à l'exception d'une courte période de l'année 2020, le prix pratiqué est apparu supérieur à celui résultant de l'application de la formule de l'ancienne convention (du moins hors application de la surcharge carburant), alors même que ce tarif était lui-même déjà bien supérieur aux prix de marché (cf. avis de 2016 pour le détail).

Comparaison entre le tarif pratiqué de 2017 à 2021 (plancher) et le tarif résultant de l'ancienne formule



Source : APC d'après données SDE et DGAE

57. Il y a donc eu entre 2017 et 2021 application commune par les trois transporteurs d'un plancher tarifaire sans aucune base légale. D'après les éléments recueillis au cours de l'instruction, l'application de ce tarif n'a jamais fait l'objet non plus d'une validation par le Pays.

58. Une telle situation n'est pas neutre économiquement.

59. Quand le plancher est supérieur au coût de marché, ce qui a été le cas la plupart du temps :

- elle a accru les recettes des transporteurs au-delà de leur coût de revient ;
- elle a été globalement neutre pour les importateurs, qui ont répercuté les prix facturés dans le prix de vente ;
- elle a renchéri les hydrocarbures facturés au consommateur polynésien.

60. Inversement, dans les périodes où le plancher a été inférieur au coût de marché, cette pratique :

- a réduit les recettes des transporteurs au-delà de leur coût de revient, mais de manière limitée, car à l'exception des transports réalisés pour Petropol, il s'agit de transporteurs intégrés (même si du fait des règles de calcul des prix de vente, les importateurs n'ont pu en profiter pour réaliser des profits supplémentaires) ;

- a pénalisé les transporteurs les moins intégrés, notamment Petropol, car en réalité les transporteurs ont compensé l'application de prix plancher par la facturation de surcharges carburant, qui, ne figurant pas sur les factures, n'ont pu être intégrées par cet acteur à son prix de vente ;
- a réduit le prix des hydrocarbures facturés au consommateur polynésien.

61. Toutefois, il convient de noter que ce second cas de figure, plus favorable au consommateur, est bien plus rare. Il a certes pu se produire en 2020, mais on notera qu'un des voyages réalisés mi-2020 a précisément tenu compte de ce renchérissement et qu'un tarif plus élevé, de 66 euros, a été appliqué ce qui n'avait jamais été le cas dans un sens inverse lorsque le prix de marché était inférieur au plancher.

62. Le calcul du CAF barème (base du prix de vente autorisé) intègre le fret sur facture non pas au niveau de chaque société mais à travers une moyenne. Une société qui verrait son fret facturé à un prix supérieur à cette moyenne serait ainsi pénalisée puisque dans l'incapacité de répercuter ce surcoût dans son prix de vente. A l'inverse, s'il pouvait y avoir pour un acteur un intérêt individuel à se voir facturer un prix inférieur à la moyenne calculée, il existe un risque de tirer les prix de revient vers le bas, au détriment donc des importateurs dans leur ensemble.

C. LES PROJETS DE NOUVELLE CONVENTION EN COURS DE DISCUSSION

63. 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. La valeur CAF est composée du prix d'achat, ou FAB (franco à bord, ou FOB en anglais), calculé selon des prix de marché des hydrocarbures[10], du coût de l'assurance (au taux effectivement pratiqué) et du coût du fret.

64. Par suite, le tarif du fret a une incidence directe sur le tarif réglementaire des hydrocarbures et donc sur les acteurs économiques et les ménages polynésiens. Le présent avis, comme celui de 2016, concerne la détermination de cette composante fret. En effet, depuis 2017 et la fin de la convention de 2006, ce tarif est intégré à la formule du CAF barème sur la base des factures acquittées, mais des discussions ont eu lieu entre le Pays et les compagnies pétrolières pour élaborer une nouvelle convention.

65. Les discussions entre le gouvernement et les compagnies pétrolières sur l'élaboration d'une nouvelle convention ont débuté rapidement à la suite de l'avis de l'Autorité de 2016. Plusieurs modalités de calcul de la formule ont été évoquées et ont fait l'objet d'échanges entre les parties entre 2017 et 2019. Ces discussions se sont interrompues au moment de la crise sanitaire mais ont repris en janvier 2021.

66. Les deux derniers projets de convention ont été transmis à l'Autorité dans le cadre de son instruction. L'un date de juillet 2020 et a été communiqué par le Pays aux compagnies pétrolières (importateurs et transporteurs) pour recueillir leurs observations. L'autre date de mai 2021 et correspond à une version amendée par ces dernières.

67. Les principes et l'architecture de ces projets reprennent largement ceux la convention en vigueur entre 2006 et 2016, notamment en ce qu'ils prévoient les modalités de la mutualisation du transport des hydrocarbures liquides et déterminent les modalités de calcul du fret. En revanche, ils s'en écartent dans les détails, notamment s'agissant des formules retenues et de l'assiette des coûts. C'est sur la base de ces deux projets, les plus aboutis à ce jour, que l'instruction a été menée.

[10] Selon une formule prévue par l'article 3 de 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 et formulée ainsi : FABi = (MOPSi + Premium) / 158,98729.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. UNE MUTUALISATION TOUJOURS SOUHAITABLE MAIS QUI PEUT PRENDRE DIFFÉRENTES FORMES

68. Compte tenu de sa dépendance aux importations d'hydrocarbures[11], et au poids que ceux-ci représentent dans l'économie (notamment pour la production électrique à 70 % thermique[12] et le transport routier[13]), le Pays a un intérêt évident à réduire autant que faire se peut le coût des importations de produits pétroliers. C'est d'autant plus nécessaire que le prix des hydrocarbures a également un impact pour le budget du Pays, à travers le fonds de régulation du prix des hydrocarbures et les aides accordées à de nombreux secteurs, tels que la pêche, la perliculture, le transport maritime ou la boulangerie. Les effets sont donc conséquents, soit sur l'économie et les consommateurs (si les prix réglementés suivent les variations ce qui advient toujours au moins à moyen terme) soit sur le budget (si le fonds de compensation ou d'autres dispositifs de plafonnement absorbent ce qui peut être le cas notamment en cas de hausse rapide et conjoncturelle).

69. Or, le transport est une composante du prix des hydrocarbures. La structure de prix administré des carburants inclut en effet : i) le prix des produits pétroliers « sortie raffinerie ». Ce prix s'appuie sur l'indice MOPS[14], publié par Platts ; ii) le coût du fret (tel qu'il découlait de l'application de l'ancienne convention jusqu'en 2016 ; sur factures présentées par les importateurs depuis le 1er janvier 2017)[15] ; iii) les « prestations locales » qui fixent les frais de passage des carburants dans les cuves de stockage qui appartiennent aux pétroliers ; iv) les marges des importateurs-distributeurs et des gérants de station-service, fixées en conseil des ministres.

70. Certes, le transport n'en représente qu'une partie (autour de 4 à 5 F CFP par litre au tarif actuel d'après les estimations de l'Autorité)[16]. Cependant, alors que les cours mondiaux des produits pétroliers (indices MOPS) et le taux de change avec le dollar sont totalement exogènes, cette composante peut être réduite, notamment en limitant autant que possible le nombre des trajets annuels vers Papeete par la mutualisation.

71. Toutefois, la réduction du nombre de trajets annuels se heurte à une triple contrainte :

- la capacité du port (profondeur de la passe de Papeete qui limite le tirant d'eau et donc le chargement des navires),
- les capacités de stockage[17], qui relèvent en outre d'acteurs privés,

---

[11] Selon *le Bilan énergétique de la Polynésie française* (2020), le taux de dépendance énergétique de la Polynésie française, mesuré par le rapport entre les ressources primaires importées et l'ensemble des énergies primaires disponibles sur le territoire, est de 93,4 %. Il a été particulièrement stable au cours de la décennie 2010 (compris entre 93,3 % et 94,6 %, pour un taux moyen de 93,8 %).

[12] *Bilan énergétique de la Polynésie française*, édition 2020, p. 29.

[13] Les transports (routiers, maritimes et aériens) représentent à eux seuls 50 % du total de la consommation d'énergie primaire en 2020 (Bilan énergétique de la Polynésie française, édition 2020). En outre, « *à l'image d'autres zones non-interconnectées, le principal secteur de consommation d'énergie finale correspond à celui des transports. Il représente plus des deux tiers de la consommation d'énergie finale (66 %). Les transports routiers sont les principaux consommateurs, puisqu'ils représentent à eux seuls 52 % de la consommation d'énergie finale, et 79 % de la consommation dans le secteur des transports* » (*Ibid*, p. 48).

[14] L'indice MOPS (Mean Of Singapour Platts) est la moyenne d'un ensemble d'évaluations des prix des produits pétroliers basées à Singapour publiées par Platts.

[15] Ces deux premiers éléments donnent la valeur dite « CAF barême ».

[16] Compte tenu d'un tarif actuel de 57 dollars par tonne métrique (1000 kg), d'une densité moyenne de l'essence de 750 kg / m3 (sachant qu'un m3 = 1000 litres, on obtient 1000 / 750 = 1 330 litres par TM) et du taux de change du dollar au 14 janvier 2022 de 1 USD = 104,84 F CFP. Prix par litre du transport = 57 x 104,84 / 1330 = 4,48 F CFP. Le même calcul pour le gazole ou le carburant jet, dont la densité est légèrement différente, aboutit à des ordres de grandeur similaires, toujours compris entre 4 et 5 F CFP par litre.

[17] Pour information, les capacités de stockage de la Polynésie française en hydrocarbures s'élevaient à un peu plus de 124 000 m^3 en 2020 (Bilan énergétique de la Polynésie française, édiction 2020, p. 15).

– l'impératif de constituer et maintenir des stocks stratégiques.

72. Un autre enjeu est de maintenir un niveau suffisant de concurrence, parmi les importateurs (pour obtenir les meilleurs tarifs d'achat) et parmi les distributeurs (même si en réalité, l'application de la réglementation des tarifs de détail par les distributeurs limite quelque peu les effets de cette concurrence sur les prix, car même si seuls des plafonds de prix sont fixés par cette réglementation, ils sont souvent considérés comme les prix en vigueur par les acteurs). En tout état de cause, pour que cette concurrence joue à plein, cela implique notamment que les acteurs ne soient pas dans une situation différente à l'égard du transport, selon qu'ils sont des acteurs intégrés verticalement (PPS et Total) ou non (Petropol qui est dépendant des deux autres groupes pour le transport).

73. S'il est théoriquement possible d'agir sur ces différentes contraintes, les leviers sont en réalité limités. Premièrement, s'agissant des stocks stratégiques, leur niveau est déterminé par le haut-commissariat et ne saurait donc constituer une variable d'ajustement disponible pour le Pays. Ensuite, la question de la capacité du port de Papeete a été régulièrement évoquée par l'Autorité et constitue une piste de réflexion pour le Pays. Des développements y seront consacrés à la fin du présent avis. Pour autant, si les initiatives du Pays à ce sujet semblent être orientées dans une bonne direction pour ce qui concerne l'accès à la Polynésie française par voie maritime, leurs effets ne se feront sentir qu'à moyen terme. Enfin, s'agissant de la problématique du stockage des hydrocarbures, s'il est possible d'envisager une action du Pays en faveur de la construction d'infrastructures publiques de stockage (au titre des facilités essentielles) permettant une meilleure concurrence entre importateurs privés, cela ne pourra se faire qu'à moyen terme. En outre, ce n'est pas une voie qui semble actuellement envisagée, d'autant qu'elle se heurterait à des contraintes foncières, environnementales, économiques et de sécurité importantes (cf. *supra*, § 11).

74. *In fine*, le levier le plus simple à actionner et celui qui est susceptible de produire le plus d'effets à court terme consiste à garantir les conditions d'une absence de discrimination entre opérateurs (importateurs d'hydrocarbures). Il s'agit donc de veiller à assurer l'effectivité d'une mutualisation du transport entre les acteurs, afin d'éviter que l'opérateur non intégré (Petropol, qui n'est lié à aucune société de transport d'hydrocarbures) ne soit réduit à opérer des voyages spot pour s'approvisionner – voyages théoriquement plus coûteux.

75. Dans ces conditions, tout dispositif de nature à assurer la réalisation de cet objectif prioritaire est pertinent. Si la signature d'une nouvelle convention de mutualisation est une voie possible, elle ne constitue pas *a priori* la seule solution possible pour atteindre l'objectif de mutualisation dans la mesure où la situation actuelle n'est pas si défavorable au Pays et que, par ailleurs, d'autres voies sont envisageables – au moins théoriquement (règlementation, appel d'offres…).

1. LA MUTUALISATION, UN ENJEU PARTAGÉ AVEC LES AUTRES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER OU TERRITOIRES INSULAIRES

a) NOUVELLE-CALÉDONIE

76. L'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie (ci-après « ACNC ») a rendu en 2018 un avis[18] sur un projet de réforme de la tarification des hydrocarbures initié par le Pays.

77. On constate que les problématiques sont communes, celles d'un petit territoire insulaire. La structure du marché est aussi relativement proche, avec trois importateurs, dont deux sont également présents en Polynésie française, tous liés à des transporteurs (ce qui n'est le cas que de deux des trois importateurs polynésiens).

78. Le prix des hydrocarbures est également réglementé. En particulier, le projet soumis consistait à déterminer le prix FOB des hydrocarbures sur la base d'un indice international fondé sur les prix de marché (MOPS), plutôt que sur le prix effectivement facturé aux acteurs. Ce choix constitue une incitation pour les acteurs à optimiser leur prix d'achat, puisqu'ils disposent de la différence s'ils

[18] Avis n° 2018-A-06 du 29 août 2018 relatif au projet de délibération visant à modifier la délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole.

achètent moins cher, alors que dans le dispositif précédent, ils n'avaient aucune incitation à acheter au meilleur prix dès lors que leur prix de vente réglementé répercutait l'intégralité du coût d'achat, conduisant les consommateurs calédoniens à s'acquitter des éventuels surcoûts par rapport aux prix de marché. Ce dispositif vertueux a déjà été adopté en Polynésie française en avril 2016.

79. En revanche, le fret ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique, même si comme en Polynésie française, son coût est intégré dans la structure de prix des hydrocarbures :

- il n'existe pas de convention avec le Pays prévoyant la mutualisation du transport, même si celle-ci se pratique en réalité de manière spontanée entre deux des trois acteurs ;
- le coût retenu pour le fret est déterminé sur la base des factures présentées par les importateurs.

80. Sur ce dernier point, l'ACNC fait état d'une crainte que l'on peut entendre en Polynésie française, celle que compte tenu de l'intégration verticale des acteurs qui leur permet de jouer avec les marges, les prix facturés ne soient pas réellement des prix de marché. Elle a donc proposé que ne soient retenues que des références de marché pour définir le CAF, y compris dans sa composante relative au fret, indépendamment des factures présentées[19]. Cela reviendrait sans doute concrètement à la mise en place d'une formule de calcul fondée sur des indices reconnus internationalement à l'image de celle qui a été en vigueur en Polynésie française entre 2006 et 2016 et qui est préconisée dans la suite de cet avis.

b) DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

81. Dans les départements d'Outre-mer, les prix des hydrocarbures sont également réglementés et cette réglementation donne lieu à des avis de l'Autorité de la concurrence métropolitaine sur le fondement du paragraphe 2 de l'article L. 410-2 du code de commerce qui dispose que : *« dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence ».*

82. Un avis de l'Autorité de la concurrence n° 09-A-21[20] évoquait la question de la mutualisation de la logistique, considérée comme une modalité à privilégier, mais à condition de s'assurer que les tarifs sont bien orientés vers les coûts et qu'aucun importateur n'est exclu du transport. Il ne jugeait pas pertinente en revanche la mutualisation des achats. Ainsi, s'agissant de La Réunion, l'avis indiquait que : *« Dans tous les cas, même dans celui de La Réunion qui, avec 800.000 habitants constitue le plus gros marché des DOM, le fret des carburants est une activité qui a les caractères d'un monopole naturel. En effet, compte-tenu des évolutions démographiques et des politiques nationales d'économie d'énergie, on peut considérer que la consommation de carburants, qui stagne actuellement, restera à moyen terme de l'ordre d'un million de tonnes pour les Antilles et la Guyane et de 600.000 tonnes pour La Réunion. De tels approvisionnements ne peuvent se faire de manière rentable avec des trop petits bateaux, par exemple des tankers de moins de 40.000 tonnes (…) Si tous les distributeurs, qui sont actuellement entre 4 et 6 selon les DOM, devaient gérer leurs approvisionnements séparément, seuls les plus gros pourraient affréter régulièrement des bateaux de cette taille mais la majorité ne pourrait en affréter que deux ou trois par an. Un opérateur indépendant ou un nouvel entrant aurait même du mal à en remplir un seul dans l'année. Une fois livré par le bateau qu'il aurait affrété seul, un distributeur de taille insuffisante devrait supporter des frais très importants pour stocker à terre sa réserve semestrielle de carburants. En outre, il s'exposerait à un risque sur la valeur de ce stock en cas de baisse des prix. Sur un marché aussi volatil que celui du pétrole, les achats réguliers donnent plus de souplesse pour suivre les prix de marché. (…) On peut donc raisonnablement admettre que la mutualisation de la logistique pour l'approvisionnement des DOM en carburants raffinés est le système le moins coûteux, ce qui conduit à sortir ce service du champ concurrentiel en s'assurant que les tarifs du service commun de fret sont bien orientés vers les coûts. (…) En revanche, il n'est pas démontré que la mutualisation des*

---

[19] Sa proposition est la suivante *« Prévoir dans l'arrêté portant application du présent projet de délibération que les indices ou les valeurs de référence retenus pour déterminer chaque sous poste du prix « CAF » résultent de données objectives, extérieures aux compagnies pétrolières et représentatives de la réalité des marchés concernés »*.

[20] Autorité de la concurrence (métropole), 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.

achats, opérée aussi bien aux Antilles qu'à La Réunion, soit indispensable. (….) Compte tenu de l'absence d'informations disponible sur les conditions d'achat de produits raffinés, il n'est pas possible de conclure sur ce point. L'Autorité relève néanmoins que sur le marché des carburéacteurs où les prix sont libres, les différents distributeurs achètent séparément leurs produits et limitent la mutualisation au fret et au stockage commun. (…) L'Autorité propose de maintenir et de renforcer le contrôle du système de régulation actuel qui repose sur la mutualisation des coûts de transport par affrètement de navires communs à tous les importateurs et, le cas échéant, par affrètement d'un navire dédié comme c'est le cas à La Réunion ou pour le cabotage aux Antilles et en Guyane. Ce système apparaît le meilleur en termes de coût de fret, de sécurité et de régularité des approvisionnements et de contrôle de prix par l'administration. (…) S'agissant d'une activité en monopole, les prix du fret doivent, comme c'est le cas aujourd'hui, être orientés vers les coûts en intégrant les taux d'assurance et de coulage en mer réels et conformes aux taux moyens de la profession. L'administration devra néanmoins s'assurer que les importateurs indépendants ou les compagnies aériennes puissent charger les quantités qu'elles achètent directement sur le navire commun, sans barrière à l'entrée et à des prix non discriminatoires. »

83. Pour sa part, un rapport commun de l'inspection générale des Finances, du Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies et l'Inspection générale de l'Administration[21] faisait en 2009 le constat suivant : *« A la Réunion, les coûts d'acheminement des carburants sont établis à partir de prix de marché et paraissent, de ce point de vue, justifiés. L'approvisionnement en carburants raffinés est assuré par un bateau dédié (le Tamarin, qui a pris la suite du Cilaos). Il est affrété auprès de la Socatra par les quatre importateurs / distributeurs, dans le cadre d'un contrat de long terme. Au cas particulier de la Réunion, on constate que cette formule se révèle plus avantageuse que les affrètements « spot » (sur le marché en dehors du contrat de long terme) auxquels recourent les importateurs de temps à autres. Ce système permet de se couvrir contre des évolutions brutales à la hausse. A l'inverse, en cas de baisse des cours mondiaux de fret comme c'est le cas actuellement, l'approvisionnement ne peut en profiter. (…) Aux Antilles (…) / - le coût de transport du carburant entre la Martinique et la Guadeloupe est mutualisé entre les deux départements ; cette mutualisation doit être maintenue. »*

84. On retrouve donc le souci, d'une part de mutualiser le transport, d'autre part, de fixer son coût grâce à des référence objectives et extérieures aux acteurs.

85. L'examen des textes en vigueur semble indiquer que les modalités de calcul du fret sont aujourd'hui distinctes selon les collectivités, en particulier parce qu'Antilles et Guyane se fournissent auprès de la raffinerie de La Martinique (SARA), tandis que La Réunion, comme la Polynésie française, acquièrent des produits déjà raffinés.

86. Pour la Guadeloupe, la Guyane et La Martinique, un arrêté du 5 février 2014[22] n'évoque pas le fret de carburant, mais une méthode spécifique permet de fixer les tarifs dits « sortie de raffinerie », afin qu'ils soient les mêmes dans les différents départements. La part du fret est ainsi définie : *« La cotation représentative du fret sur ces produits finis ou semi-finis est le taux World Scale figurant au Platt's Assessment — CARIBBEAN to GULF COAST (25KT) — CLEAN N° 2. / Seuls des éléments de coût faisant l'objet d'une cotation de marché sont pris en compte à ce stade, à l'exclusion de toute autre charge additionnelle non cotée. »*

87. Pour La Réunion, un arrêté du 5 février 2014[23] prévoit les dispositions suivantes : *« Détermination du prix des importations des produits pétroliers. (…) / 2° Les autres coûts liés aux approvisionnements, notamment les honoraires, primes non cotées, frais de trading, sont pris en compte par le préfet sur présentation de justificatifs. / 3° S'agissant des coûts du fret, le prix retenu est constitué de la valeur moyenne, exprimée en euros, des coûts constatés au cours du troisième mois précédant le mois concerné (M — 3). / 4° Les coûts d'assurance sont fixés à 0,25 % du coût " Free on board " (FOB) plus fret. / 5°*

---

[21] Rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer, mars 2009.

[22] Relatif à la mise en œuvre du décret n° 2013-1314 du 27 décembre 2013 réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

[23] Relatif à la mise en œuvre du décret n° 2013-1315 du 27 décembre 2013 réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans le département de La Réunion.

Le coût du coulage, dûment constaté par l'autorité compétente, est ajouté. Il est calculé sur le ratio des pertes réelles de l'année civile précédente. ».

88. On a donc tantôt des prix « sur facture », tantôt sur indice (prix de marché).

c) AUTRES TERRITOIRES INSULAIRES DU PACIFIQUE

89. Il ressort de la présente instruction que chaque territoire du Pacifique détermine ses propres règles pour fixer les tarifs des hydrocarbures et, en leur sein, la composante liée au fret.

90. Dans son manuel relatif à la tarification des carburants de 2015, la SPC (Secretariat of the Pacific Community) avait distingué trois cas de figure :

- Le cas des marchés dérégulés, comme l'Australie, Vanuatu ou Palau, qui peuvent assurer des prix compétitifs mais à condition, d'une part, de disposer des moyens de pénaliser les comportements anti-concurrentiels et, d'autre part, de disposer d'une multiplicité d'importateurs et d'une absence de barrière à l'entrée (c'est le cas de l'Australie). Il constatait *a contrario* que dans les plus petits marchés (Vanuatu ou Palau), l'absence de nouveaux fournisseurs potentiels conduisait, en l'absence de régulation, à des prix du carburant plus élevés.
- Le cas des régimes d'appels d'offres, comme les Samoa ou les Samoa américaines, susceptible d'offrir les tarifs les plus compétitifs de la zone, mais avec pour prérequis un contrôle public du stockage. Ce cas fera l'objet de développements *infra*.
- La régulation des prix en vigueur à Fidji, aux Tonga ou aux Iles Cook (mais également en Polynésie française), dont l'enjeu est de fixer une formule de calcul à la fois favorable aux consommateurs et incitative pour les compagnies pétrolières.

2. DIFFÉRENTS MOYENS PERMETTENT DE FAVORISER LA MUTUALISATION DU TRANSPORT

a) MUTUALISATION INTERNE OU ENTRE IMPORTATEURS

91. Les acteurs présents en Polynésie française sont placés dans des situations différentes relativement à l'impératif de mutualisation. Si, objectivement, tous font état d'un besoin de mutualiser le transport (ou, *a minima*, de l'optimiser), cette mutualisation ne revêt pas nécessairement le même sens selon les opérateurs. Il peut en effet s'agir d'une « mutualisation » interne à un groupe pétrolier, qui prend la forme d'une optimisation des routes suivies, des voyages et des déchargements, ou d'une véritable mutualisation du transport entre importateurs, ceux-ci utilisant les prestations d'un transporteur unique, afin de limiter les contraintes liées à la faiblesse des volumes à livrer pour chaque opérateur et faire jouer à plein les économies d'échelle.

92. Entendu en audition par le service d'instruction, PPS ne semble pas croire à la possibilité d'une véritable mutualisation entre importateurs qui relèverait davantage d'une option théorique que d'une possibilité pratique, en raison notamment du fait que les importateurs ne chargent pas leurs hydrocarbures dans les mêmes ports, y compris lorsque le chargement a lieu dans une même ville – ce qui est rare (cf. *infra* et *supra*, Total et Petropol chargent majoritairement en Corée du Sud, PPS majoritairement à Singapour). Dans les faits, PPS avait recours aux navires de Petrocean pour transporter ses hydrocarbures. Elle a désormais recours aux services d'Orient Oil Express, avec qui elle a des liens capitalistiques. Depuis 2008, aucune de ces deux sociétés de transports n'a transporté d'hydrocarbures à destination de la Polynésie française pour le compte de Petropol et Petrocean ne le faisait que très ponctuellement pour le compte de Total Polynésie. PPS défend *a contrario* l'idée d'une sorte de mutualisation interne au groupe PIE dont elle est une filiale et qui possède des intérêts capitalistiques dans l'ensemble de l'océan Pacifique. Ainsi, en opérant une optimisation des routes suivies, en déchargeant des volumes d'hydrocarbures dans certaines îles du Pacifique (Fidji, Samoa…) avant d'arriver à Papeete, PPS peut faire partir les navires à plein et donc limiter les effets sur ses coûts des faibles volumes livrés en Polynésie française, en raison notamment de la faible profondeur de la passe. Cette stratégie

d'optimisation des routes suivies est présentée comme la condition de la pérennité de la liaison vers la Polynésie française, à un tarif raisonnable.

93. A l'inverse, Petropol, qui n'est lié à aucune société de transport, a besoin d'une mutualisation entre importateurs. En l'absence d'une telle mutualisation, faute de transporteur, la société devrait recourir à des transports spot, plus coûteux. Dans les faits, après avoir été très ponctuellement chargés sur des navires de Petrocean avant 2008, les hydrocarbures importés par Petropol en Polynésie française sont transportés par Total. La mutualisation entre importateurs concerne donc uniquement deux des trois opérateurs basés en Polynésie française.

94. Enfin, le groupe Total est dans une situation mixte : il assure le transport des carburants de Petropol et participe donc à la mutualisation entre importateurs. Toutefois, cette mutualisation étant insuffisante pour minimiser ses coûts, Total opère également une optimisation des routes suivies par ses navires, en effectuant des arrêts et donc des déchargements dans certains ports du Pacifique avant d'arriver à Papeete. Selon les documents fournis par Total au cours de l'instruction du présent avis, les ports concernés sont essentiellement Fidji, mais également plus occasionnellement la Nouvelle-Calédonie.

b) DIFFÉRENTES MANIÈRES D'INCITER À LA MUTUALISATION ENTRE ACTEURS

i.Le laisser-faire serait une voie risquée pour le Pays

95. Il pourrait également être envisagé d'opter pour le laisser-faire, en pariant sur l'intérêt privé des acteurs à opérer une forme de mutualisation. L'intérêt de cette voie est qu'elle est extrêmement simple à mettre en œuvre et n'induit aucun coût collectif lié à son élaboration ou son suivi.

96. Toutefois, les différentes positions dans lesquelles les acteurs sont placés s'agissant de l'impératif de mutualisation rendent la réalisation de cet objectif très incertaine en optant pour le laisser-faire. En outre, même dans l'hypothèse optimiste d'une convergence des intérêts privés des acteurs en faveur de la réalisation d'une mutualisation du transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française, l'absence de régulation pourrait se révéler problématique. En effet, le coût du fret étant toujours intégré dans la formule de calcul du CAF barème, une incertitude sur le coût réel du fret réellement supporté par des acteurs laissés en dehors de toute régulation pourrait se traduire par la prise en charge par le Pays de coûts non justifiés. Par ailleurs, dans un tel cas, l'absence d'incitation pour les acteurs privés à œuvrer pour davantage d'efficience (le coût du fret étant de toute façon intégré au CAF barème) risquerait de faire perdurer cette configuration sous-optimale. En outre, opter pour le laisser-faire n'offrirait aucune garantie que les gains éventuels soient répercutés au bénéfice des consommateurs.

97. L'intérêt d'une mutualisation est donc démontré pour le Pays et pour le consommateur polynésien (limitation du nombre de voyages par an, donc baisse des coûts du fret) ainsi que pour les opérateurs privés (minimisation des coûts).

98. Mutualiser le transport revient en pratique à instaurer un monopole et, par suite, à exclure toute logique concurrentielle. Les principaux risques liés à l'existence d'un monopole sont connus. Il s'agit, d'une part, de la fixation d'un prix supérieur au prix résultant d'une émulation concurrentielle et, d'autre part, de l'absence d'incitation à la recherche d'une meilleure productivité (et donc d'une diminution des coûts).

99. 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. La très faible élasticité-prix de la demande de la Polynésie française en produits pétroliers rend cette dernière captive. A ce titre et en ce que les produits pétroliers importés représentent plus de 90 % de l'énergie primaire consommée en Polynésie française, l'intervention du Pays pour encadrer leur transport mutualisé se justifie.

100. Cette intervention pourrait prendre la forme d'un appel d'offres dont les contours resteraient à déterminer, ou d'une régulation plus classique, par voie réglementaire ou conventionnelle.

ii. L'hypothèse d'un appel d'offres de la prestation de transport des hydrocarbures organisé par le Pays

101. Comme l'Autorité l'a déjà mentionné dans son avis de 2016, organiser un **appel d'offres** mettant en jeu la prestation de transport mutualisé des achats de produits pétroliers par les trois compagnies pétrolières présente comme intérêt pour le Pays 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.

102. 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 des 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.

103. Au cas d'espèce, outre les deux transporteurs actuels, il ressort de l'instruction du présent avis et notamment des auditions des différents acteurs, que le nombre d'entreprises potentiellement soumissionnaires semble être réduit et donc la concurrence pour le marché difficile à instaurer et stimuler. Il semble en effet que la prestation de transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française, en droiture, ne présente qu'un intérêt limité pour les sociétés de transport. *A minima*, pour rendre l'appel d'offres plus attractif, il faudrait pouvoir associer cette prestation au transport des hydrocarbures vers d'autres ports du Pacifique. Or, une telle voie est difficile à mettre en œuvre en pratique à travers un appel d'offres.

104. Par ailleurs, l'organisation du transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française se caractérise par une forte asymétrie d'information entre le Pays et ses services d'une part, et les acteurs, transporteurs et compagnies pétrolières d'autre part. Cette asymétrie été partiellement réduite récemment, *via* la souscription par le SDE d'abonnements aux indices publiés par les organismes Worldscale et Platts fin 2019. Elle porte sur l'ensemble des paramètres du transport de produits pétroliers, comme l'Autorité a déjà pu le constater en 2016. Cette forte asymétrie rend difficile l'organisation d'un processus d'appel d'offres par le Pays et ce d'autant plus qu'il n'existe *a priori* pas d'exemple d'appel d'offres lancé sur la seule base de la prestation de transport de produits pétroliers.

105. 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.

106. 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 la situation 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.

107. 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.

108. Comme l'Autorité l'a déjà pointé en 2016, l'application du modèle Samoan, et donc la mise en place d'un appel d'offres couvrant l'intégralité de l'approvisionnement du territoire en hydrocarbures, ne serait envisageable en Polynésie française que si un certain nombre de prérequis étaient remplis.

109. 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.

110. En second lieu, il faudrait également modifier la situation relative au stockage 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)[24].

111. 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).

112. 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 de l'approvisionnement en hydrocarbures, semble relever d'un chantier bien plus conséquent que celui de la révision de la Convention de transport en vigueur.

iii.La voie de la régulation

113. Le choix de la **régulation** pourrait consister en la fixation, par voie réglementaire, d'un tarif de fret. Dans une telle configuration, une fois ce tarif connu, les acteurs seraient libres de s'organiser pour parvenir à transporter les hydrocarbures au meilleur coût. Un tarif réglementé est en effet une solution souvent mise en œuvre pour réguler un monopole naturel, comme c'est le cas en l'espèce.

114. 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.

115. 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.

[24] On notera tout de même que dans certains cas, la propriété et la gestion de telles infrastructures peut être constitutive d'une position dominante, voire relever du régime des infrastructures essentielles, ce qui peut conduire à sanctionner le refus d'accès ou un accès dans des conditions discriminatoires à ces infrastructures à des tiers. Voir notamment en ce sens : Conseil de la concurrence, Décision n° 93-D-42 du 19 octobre 1993 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés Elf Antar France et Total Réunion Comores sur le marché de la distribution du carburéacteur dans le département de la Réunion.

116. Toutefois, si le dispositif est simple *a priori*, la question de la fixation du niveau de ce tarif réglementé est autrement plus complexe. En effet, étant donné le degré d'asymétrie d'information entre le Pays et les opérateurs privés, se pose la question de la fixation du tarif. Pour le Pays, le risque est de fixer un tarif trop haut, qui conduirait à des surprofits injustifiés de la part des transporteurs, et pèserait sur le budget du pays ainsi que sur le consommateur final. Symétriquement, en l'absence de données suffisamment précises, le Pays pourrait également être amené à fixer un tarif de fret trop bas, qui risquerait de désinciter les opérateurs privés à approvisionner la Polynésie française en hydrocarbures.

117. Dans ces conditions, relatives notamment à l'asymétrie d'information entre opérateurs privés et administrations, la mise en place d'une convention de transport mutualisé semble constituer la voie la plus indiquée pour parvenir au résultat souhaité, à savoir la minimisation des coûts de transport des hydrocarbures tout en garantissant la sécurité de l'approvisionnement.

118. Une telle convention, telle qu'elle était appliquée jusqu'en 2016, conduit en effet à encadrer le comportement économique des opérateurs privés signataires, 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. Elle contient également des clauses permettant de sécuriser juridiquement la mutualisation du transport, afin de ne pas introduire de distorsion de concurrence injustifiée entre les acteurs intégrés et celui qui ne l'est pas – et donc de garantir l'approvisionnement du territoire en hydrocarbures, davantage que tout autre dispositif[25].

119. La détermination du coût du fret reste la question centrale. Au regard des principes rappelés *supra*, 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.

120. La Convention en place en Polynésie française prévoyait une méthode de calcul du prix du fret, qui avait été analysée par l'Autorité dans son avis de 2016. Dans la mesure où les différents projets de convention dont l'Autorité a pu prendre connaissance prévoient également une (nouvelle) méthode de calcul du prix du fret, une part substantielle des développements qui suivent sera consacrée à l'évaluation des méthodes proposées, dans l'optique de garantir ou de rétablir l'efficacité économique sur le marché du transport des produits pétroliers à destination de la Polynésie française.

B. UNE NOUVELLE CONVENTION QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

121. Le choix de la convention parait judicieux, dans la mesure où il représente un bon équilibre entre liberté et contrainte et entre protection des intérêts des professionnels et des consommateurs polynésiens.

122. La convention dite « shipping » poursuit en effet différents objectifs :

- fixer le coût du fret utilisé dans la structure de prix des hydrocarbures, afin de se prémunir contre des tarifs excessifs, qui pourraient être encouragés notamment par l'intégration verticale de certains acteurs et les modalités de calcul de CAF barème (répercussion intégrale du coût du fret dans le prix de vente autorisé) ;
- favoriser la mutualisation entre transporteurs, afin de réduire autant que possible le nombre de rotations annuelles des pétroliers vers la Polynésie française et réduire ainsi les coûts fixes associés au transport.

123. Un tel dispositif assure une certaine visibilité et assure également aux compagnies importatrices non intégrées (qui ne bénéficient pas d'un transport par une de leur filiale ou une société appartenant au même groupe) de voir leurs produits transportés sans discrimination.

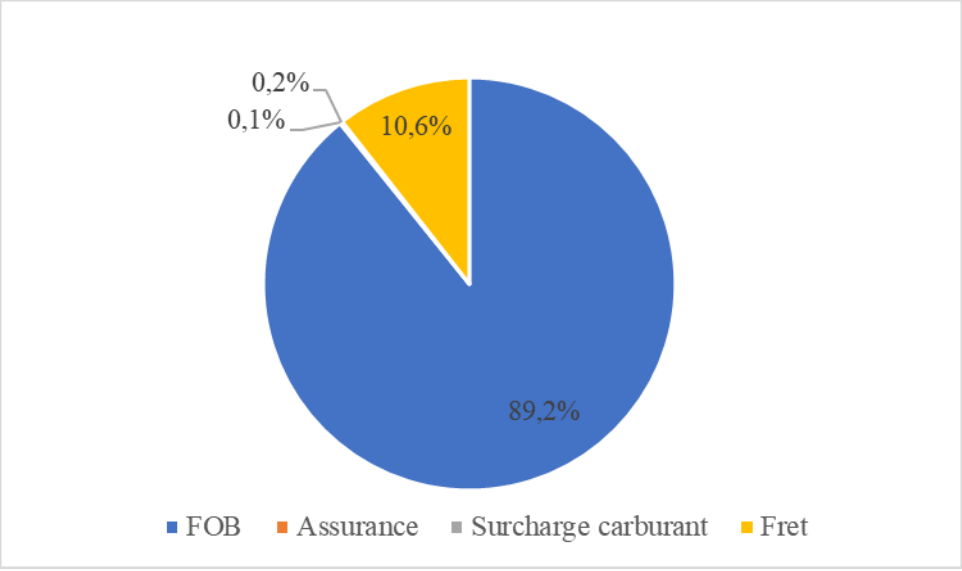
124. Aussi, dans le cas où le Pays privilégierait la conclusion d'une nouvelle convention, il apparait utile de faire l'analyse critique des projets communiqués au cours de l'instruction et de formuler des propositions au gouvernement pour améliorer ces textes.

[25] En tous les cas, avec moins d'incertitude et sans exiger de réorganisation de grande ampleur de la chaine de valeur.

1. SUR LA DÉTERMINATION DU COÛT DU FRET PAR LA CONVENTION

125. L'un des objectifs de la convention est de fixer les règles de détermination du tarif du fret intégré dans la structure des prix des hydrocarbures (le « CAF barème »). Le niveau auquel est fixé ce tarif du fret a une grande portée pour l'économie polynésienne. En effet, la valeur dite « 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, ainsi que les prix de l'électricité. À titre indicatif, la valeur CAF barème représente entre 30 % et 100 % des prix de gros et de détail réglementés des hydrocarbures importés.

Structure du CAF barème (moyenne 2015-2021)



Source : APC, d'après données DGAE

126. Le coût du fret représente 11 % du CAF barème, soit 4 à 5 F CFP environ par litre de carburant mais les volumes concernés sont très importants puisque le coût total annuel du fret a été en moyenne sur la période de 21 M USD, soit environ 2 Mds F CFP. Réduire son coût de 20 % par exemple (ce qui est envisageable) représenterait une **économie annuelle de 400 M F CFP pour les consommateurs polynésiens** (particuliers et professionnels) **et/ou le budget du Pays** (lorsque les variations des prix sont absorbées par le fonds de régulation du prix des hydrocarbures ou FRPH).

Composition du CAF barème (en USD)

En $	FOB	Assurance	Surcharge carburant	Fret	Total
2 015	195 655 331	125 860	2 495 715	23 854 877	222 131 783
2 016	136 636 179	90 172	- 286 896	20 520 432	156 959 887
2 017	165 075 369	113 320	12 801	21 794 689	186 996 179
2 018	237 914 741	154 743	-	23 959 967	262 029 451
2 019	213 512 494	145 837	-	23 859 440	237 517 770
2 020	124 264 766	90 827	-	17 101 114	141 456 706
2 021	195 940 426	130 413	-	19 431 586	215 502 426
Moyenne	**181 285 615**	**121 596**	**317 374**	**21 503 158**	**203 227 743**

Source : APC d'après données DGAE

127. Ainsi, sur le principe, la fixation par une convention de références tarifaires semble vertueuse sous réserve que les références retenues aboutissent à un tarif réaliste et adapté.

a) LA FORMULE DE CALCUL DU COÛT DU FRET

128. La fixation de la méthodologie de détermination des prix par la convention doit permettre de surmonter les risques liés à l'intégration verticale des acteurs (importateurs et transporteurs). Il convient en effet d'empêcher les possibles manipulations des tarifs par des jeux d'écriture entre filiales, tout en préservant les incitations pour les entreprises à réduire leurs coûts d'approvisionnement, en basant pour l'essentiel les prix sur des références extérieures et indépendantes des acteurs. Il convient également de s'assurer que le niveau du tarif issu de la convention n'est pas exagérément élevé pour la Polynésie française par rapport aux coûts de revient réellement exposés par les transporteurs.

129. Dans la convention initiale, ces principes n'étaient respectés qu'en partie seulement. Comme l'a exposé l'Autorité dans son avis de 2016, la formule de base des tarifs du fret était certes fixée à partir d'indices représentatifs des valeurs de marché (le *flat rate* et l'indice *worldscale* de la route empruntée), mais la formule était complétée par un certain nombre d'éléments susceptibles d'en altérer l'usage et pas toujours objectivement justifiés (majoration, application d'un plancher et d'un plafond de prix, facturation d'éléments complémentaires tels que la surcharge carburant…).

130. Une nouvelle formule a été retenue dans les dernières versions du projet de convention, commune aux versions de juillet 2020 et mai 2021, pour déterminer le coût du fret.

131. Elle est la suivante :

Tarif du fret en USD par tonne métrique

=

Flat rate x (indice Worldscale + 15) x (port en lourd du navire / nb moyen de tonnes déchargées à Papeete)

132. Dans cette formule :

- Le *« Flat rate »* est un taux flat publié par la Worldscale Association (London) Limited et la Worldscale Association (NYC) Inc pour l'année de livraison. La version de juillet 2020 retient le taux de la route effectivement utilisée. La version de mai 2021 celui de la route directe Singapour - Papeete.
- L'« indice *wordscale* » est la moyenne mensuelle, calculée sur le dernier mois calendaire complet précédant la date de chargement du navire, de l'indice *worldscale* de la route Singapour-Sydney (TC7) telle que publiée par la société S&P Global Platts pour des navires de type « medium range » (MR) de 30 KT.
- Le « Port en lourd » du navire est sa capacité, pondérée en neutralisant la part externe du service correspondant aux produits déchargés avant l'arrivée en Polynésie française et la part utilitaire (équipage, vivres, carburant du navire, etc.). Il est fixé forfaitairement à 37 500 tonnes.
- Le « Nombre moyen de tonnes déchargées à Papeete » est le tonnage moyen de l'ensemble des hydrocarbures déchargés à Papeete sur l'année civile précédant la date d'arrivée du navire, tous types confondus. Il est égal au tonnage total déchargé dans l'année concernée divisé par le nombre de voyages effectués pendant cette année. Le maximum retenu conventionnellement pour ce nombre de voyages est de 15.

133. Ce sont les différents éléments de cette formule, ainsi que les autres éléments tarifaires prévus par la convention, qui sont abordés dans les parties suivantes.

b) LE CHOIX DES INDICES DE RÉFÉRENCE

i.Des indices incontestables…

134. La formule de calcul des projets de convention en discussion, comme celle de la convention de 2006, repose sur la combinaison de deux indices relatifs aux routes suivies (ou à des routes proches lorsque

l'indice de la route n'est pas disponible). Il s'agit du *flat rate* et de l'indice *worldscale*. Ces deux indices sont reconnus internationalement dans le secteur du transport maritime des hydrocarbures.

135. Le *flat rate* fait référence à la grille des taux nominaux annuels de fret (en dollars par tonne) publiée par l'organisme *Worldscale* sous le nom de « barème *Worldscale* ». Il s'agit d'une estimation théorique du coût du fret sur une route donnée, calculée en fonction des remontées d'information des compagnies et de données standardisées.

136. Pour sa part, l'indice *worldscale* fait référence à un pourcentage de ce taux nominal, publié quotidiennement par l'organisme S&P Global Platts[26]. Défini sur quelques routes types, il tient compte des contrats d'affrètement conclus et varie quotidiennement, par exemple en fonction des évolutions du coût du carburant ou de la disponibilité des navires.

137. 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. 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 (*flat rate*) par le « point » *worldscale* du jour (divisé par 100).

138. Il n'y a pas lieu de remettre en cause le recours à ces deux variables. Au contraire, il s'impose. Le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique qui a publié en 2015 un guide de la tarification du carburant dans les îles du Pacifique (« *Pacific Islands Fioul Pricing Manual* »[27]) à destination des pouvoirs publics des Pays et Territoires du Pacifique qui contrôlent et régulent les prix des carburants, conseillait d'ailleurs le recours à ces mêmes indices.

ii.…mais des routes qui ne correspondent pas forcément aux itinéraires suivis

139. Au-delà du choix des indices utilisés, leur montant est très dépendant des routes retenues. Or, les routes effectivement suivies par les pétroliers à destination de la Polynésie française (à ce jour Onsan – Papeete et Singapour – Papeete) ne sont pas des routes communément empruntées, et les indices de ces routes particulières n'existent pas forcément.

140. S'agissant du *flat rate*, la route retenue dans les projets de convention en cours de négociation est celle de Singapour à Papeete, alors que dans la convention précédente, c'est la route Singapour-Australie, plus courte (8 946 km plutôt que 13 294 km), qui était retenue. Il s'agit donc d'un progrès puisque l'on se rapproche des coûts de revient réellement supportés par les transporteurs. Il s'agissait d'ailleurs d'une préconisation de l'avis de l'Autorité de 2016, sous réserve que cet indice existe (ce qui ne serait le cas que depuis peu).

141. Au regard des indices des dix dernières années, le taux de fret de la route jusqu'à Papeete a été en moyenne de 30 % supérieur à celui de la route vers l'Australie (entre + 23 % et + 34 % selon les années). En conséquence la majoration de 25 % qui était appliquée dans l'ancienne convention (2006-2016) au motif que la route prévue par la formule était moins longue n'a désormais plus aucune justification et doit être supprimée.

[26] A la différence du flat rate et malgré son nom, l'indice *worldscale* (sans majuscule dans le présent avis) n'est donc pas publié par l'organisme Worldscale (avec majuscule).

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

Écart de coût entre la route de Sydney (ancienne convention) et celle de Papeete (nouvelle convention)

Année	Flat rate Singapour-Sydney	Flat rate Singapour-Papeete	*écart*
2010	13,51	18,04	*33,5%*
2011	16,50	21,94	*33,0%*
2012	19,67	26,18	*33,1%*
2013	21,48	28,68	*33,5%*
2014	20,74	27,14	*30,9%*
2015	20,30	26,60	*31,0%*
2016	14,85	19,03	*28,1%*
2017	11,77	14,53	*23,4%*
2018	13,81	17,41	*26,1%*
2019	15,94	20,55	*28,9%*
2020	18,43	24,48	*32,8%*
2021	15,53	20,30	*30,7%*
Moyenne			***30,4%***

Source : APC, données SDE

142. S'agissant de l'indice *worldscale*, il se fonde pour sa part sur la route Singapour - Australie (dite TC 7). En effet, il n'existe pas d'indice concernant les routes réellement suivies pour rejoindre Papeete. Il convient cependant de noter que ce second indice ne constitue pas à proprement parler un prix, exprimé en dollar par tonne, à la différence du *flat rate*, mais un coefficient de majoration mis à jour quotidiennement pour tenir compte des évolutions infra-annuelles des coûts (liées notamment aux évolution des coûts de revient, tels que le prix des carburants ou la disponibilité des navires). De ce fait, sur un plan arithmétique, il vient majorer la base en dollar constituée par le *flat rate*, qui elle tient compte de la route vers Papeete. Dès lors, en supposant, ce qui est probable, que les variations infra-annuelles, notamment celles du prix du carburant, sont communes aux différentes destinations du Pacifique Sud (Australie et Polynésie française en l'espèce), le fait que la route retenue pour ce second indice soit plus courte est sans incidence sur le montant issu de la formule. Aucune majoration spécifique de cet indice – qui s'applique déjà à une base plus élevée - ne peut donc résulter de la circonstance que la route retenue soit celle de Sydney et non de Papeete, sauf à démontrer que des circonstances infra-annuelles sont venues majorer spécifiquement la route de Papeete et pas celle de Sydney.

143. S'agissant de la prise en compte de la multiplicité des routes suivies : si le *flat rate* tient désormais compte du point d'arrivée réel des navires pétroliers, c'est-à-dire Papeete, on constate que les deux indices retiennent pour point de départ Singapour dans la version de mai 2021 proposée par les pétroliers, tandis que dans celle de juillet 2020, le *flat rate* est défini comme celui de la route effectivement utilisée.

144. Ce choix n'est pas sans conséquences. Certes, ne retenir qu'une route, présente l'avantage d'obtenir un prix uniforme pour les deux transporteurs. Toutefois, on constate que deux des trois importateurs polynésiens chargent en réalité leurs hydrocarbures en Corée du Sud, à Onsan et les transporteurs optent massivement pour cette route. Par exemple, s'agissant de TEMAPME (et auparavant TOAP), sur les 46 voyages effectués entre 2015 et 2021, 40 l'ont été au départ de Onsan, soit 87 % du total. En intégrant les quelques voyages (3) effectués au départ d'autres ports de Corée du Sud (Yosu ou Daesan), on obtient le chiffre de 93,5 % des voyages de TEMAPME à destination de Papeete qui ont eu pour port de chargement un port coréen. A l'inverse, ses voyages au départ de Singapour n'ont concerné que 6,5 % des occurrences.

145. Or, il apparait que la Corée du Sud est plus proche de la Polynésie française (11 263 km au lieu de 13 294 km), et que cette route est moins coûteuse. En effet, le *flat rate* de la route Onsan-Papeete existe

et il est effectivement plus bas que celui de la route Singapour-Papeete, en moyenne de 13 % pour les années 2010 à 2021.

Écart de coût entre la route depuis Onsan et la route depuis Singapour (le *flat rate*)

Année	Flat rate Singapour-Papeete	Flat rate Onsan-Papeete	*écart*
2010	18,04	15,61	*-13,5%*
2011	21,94	18,96	*-13,6%*
2012	26,18	22,59	*-13,7%*
2013	28,68	24,61	*-14,2%*
2014	27,14	23,35	*-14,0%*
2015	26,60	22,90	*-13,9%*
2016	19,03	16,43	*-13,7%*
2017	14,53	12,65	*-12,9%*
2018	17,41	15,12	*-13,2%*
2019	20,55	17,83	*-13,2%*
2020	24,48	21,20	*-13,4%*
2021	20,30	17,68	*-12,9%*
Moyenne			***-13,5%***

Source : APC, données SDE

146. En réponse aux remarques de l'avis de 2016 sur l'asymétrie d'information entre le Pays et les compagnies pétrolières, il est également important de noter que depuis cette date, il a contracté un abonnement aux services de la société Platt's, en charge de l'élaboration des indices utilisés dans la formule. Le Pays n'est donc plus dépendant sur ces points de l'information communiquée par les compagnies. Si une asymétrie demeure pour d'autres informations stratégiques, en particulier celle relative aux routes suivies par les navires et aux déchargements effectués avant et après l'étape polynésienne, il s'agit d'un progrès qui lui permet, d'une part, de ne pas dépendre des compagnies pour obtenir *a posteriori* les indices utilisés et, d'autre part, d'élaborer avec une information plus complète des simulations et comparatifs, notamment entre les différentes routes, ce qui le rend à même de déterminer et le cas échéant de modifier les clauses de la convention.

PROPOSITIONS

Sur le choix des routes pour le *flat rate*

- Pour le point de départ : opter pour la route réellement suivie par les transporteurs.

- Pour le point d'arrivée : se féliciter de ce que la nouvelle convention tienne compte du *flat rate* plus réaliste, portant sur des trajets jusqu'à Papeete.

Sur le choix des routes pour le point *worldscale*

- Rappeler que du fait que cet indice est en réalité un coefficient majorateur du *flat rate*, qui porte sur la route jusqu'à Papeete, aucune majoration liée à l'absence de pertinence de la route suivie par ce second indice (Singapour-Sydney) ne peut être admise.

c) LE COEFFICIENT DE MAJORATION DE L'INDICE WORLDSCALE

147. La convention de 2006 comportait une majoration du produit d'un taux et d'un indice (*flat rate* x *worldscale*) de 50 %. Celle-ci a été ramenée par un avenant de 2008 à 25 %. Si les parties à la convention n'ont jamais apporté de justification objective au soutien du choix d'un taux de 25 %, ni au cours de

l'instruction de l'avis de 2016, ni au cours de la présente instruction, le principe d'une telle majoration avait selon elles une double justification :

- Tenir compte de la distance plus longue, donc plus coûteuse, de la route vers Papeete, puisque le *flat rate* retenu était celui de la route entre Singapour et l'Australie, plutôt que Papeete, car l'indice de cette seconde route n'existait pas à l'époque.
- Tenir compte du fait que les pétroliers utilisés devaient transporter à la fois des produits dits blancs (tels que l'essence ou le gazole) et des produits dits noirs (fioul), qui doivent nécessairement être transportés dans des cuves séparées et impliquent donc une logistique spécifique plus complexe que du transport dit mono-produit (absence d'économies d'échelle).

148. Or, ces deux justifications ont aujourd'hui disparu :

- la route retenue pour le *flat rate* court désormais jusqu'à Papeete et plus seulement jusqu'à Sydney ;
- la centrale électrique de la Punaruu est désormais alimentée au gazole et les importations de fioul ont été nulles en 2021.

149. Pourtant, dans les nouveaux projets obtenus par l'Autorité, une majoration (premium) de l'indice *worldscale* de 15 points subsiste. Cette majoration porte sur un indice dont les valeurs se sont situées entre 110 et 300 points au cours des années 2010 à 2021, avec une moyenne de 190 points, ce qui revient *in fine* à une majoration comprise entre 5 % et 13 % du tarif du fret, avec une moyenne à 8 %. L'aspect moins élevé de cette majoration que dans la convention précédente doit être nuancé par le fait qu'elle n'est plus exprimée en pourcentage mais en valeur absolue venant accroître un indice qui ne s'additionne pas au *flat rate* mais vient le multiplier, ce qui revient à accroitre la majoration du coût total du fret.

150. La justification de cette majoration, qui ne peut plus tenir à la route empruntée (puisque le coefficient de majoration s'applique à un indice tenant compte de la route Singapour-Papeete), se trouve sans doute dans le fait que lorsque ces projets ont été élaborés, le fioul tenait encore une place importante dans les importations, surtout de PPS. C'est d'ailleurs l'un des arguments des transporteurs à l'appui de cette majoration : ils expliquent que la construction des indices internationaux standardisés repose sur du transport dit mono-produit de produits blancs et ont souhaité par suite l'application d'un facteur correctif pour tenir compte du transport de fioul car le transport de produits noirs exige des traitements particuliers (double ségrégation pendant le transport et le déchargement, réchauffage pendant tout le trajet, lavage des citernes et traitement des eaux de lavage…),. Dans l'un des documents communiqués au cours de l'instruction, un coefficient de majoration de 50 points de premium a ainsi été proposé par les transporteurs pour le fioul. Ramené à la part du fioul dans le total des importations à l'époque (environ un tiers), on obtient une majoration globale de l'indice *worldscale* de 17 points, très proche des 15 points finalement retenus.

151. Les tankers pour la Polynésie française ne transportent plus de fioul aujourd'hui, depuis que face à son renchérissement, le Pays a décidé de passer au gazole pour la production électrique. Cela représente une simplification de n'avoir que des produits blancs à transporter. Cette majoration n'est donc plus justifiée.

PROPOSITIONS

Sur la majoration des indices :

- Supprimer la majoration de 15 points de l'indice *worldscale.*

d) LE COEFFICIENT DE MAJORATION LIÉ À LA CAPACITÉ DES NAVIRES

152. L'un des principaux enjeux de la mutualisation est de tenir compte de la profondeur réduite de la passe de Papeete (11 mètres). En effet, seuls des navires de taille moyenne (*medium range*), peuvent y accéder et encore, avec une charge réduite par rapport à leur capacité totale de chargement (36 000 à 38 000 tonnes livrables environ pour des navires d'une capacité de 50 000 tonnes environ). Les navires arrivent donc dans le port de Papeete en partie à vide (avec ce que l'on appelle du *dead freight*).

153. Cette contrainte a des répercussions sur la conception de la formule de calcul du taux de fret (dans l'ancienne convention, comme dans les projets en cours), qui en tient compte à travers un coefficient de

majoration. Celui-ci tient compte au numérateur de la capacité du navire (le « port en lourd », exprimé en tonnes, qui désigne la capacité de chargement d'un navire, c'est-à-dire le poids maximum qu'il peut transporter) et au dénominateur des volumes effectivement déchargés à Papeete. Plus l'écart entre ces valeurs est grand, plus le taux de fret sera élevé. Leur définition est donc essentielle et doit tenir compte de la réalité des échanges. Or, il apparait que les définitions prévues par les projets de convention en cours d'élaboration sont plus défavorables au Pays que celles de l'ancienne convention en vigueur de 2006 à 2016.

i. Une diminution du numérateur plus que compensée par celle du dénominateur dans les projets de convention en cours

154. Les modalités de calcul de ces variables ont été fixées différemment entre les différentes versions de la convention, ce qui a une incidence notable sur le tarif du fret.

155. Concrètement :

- Le port en lourd du navire est au numérateur. Plus il est élevé, plus la majoration sera élevée. Il doit tenir compte de la capacité totale du navire (environ 50 00 tonnes pour des *médium range*), mais exclure tout ce qui n'est pas susceptible de faire l'objet de livraisons : équipage, carburant en soutes, vivres, mais également les hydrocarbures livrés hors de Papeete.
- Les quantités déchargées à Papeete sont au dénominateur. Plus elles sont élevées, moins le coût du fret sera élevé. Le débat porte essentiellement sur la question de savoir s'il faut prendre en compte les quantités effectivement déchargées, ou les quantités potentiellement « déchargeables ».

156. Dans la dernière version de la convention de 2006-2016, après l'avenant de 2008, le port en lourd (numérateur) avait été fixé forfaitairement à 41 000 tonnes et les tonnes déchargées à Papeete (dénominateur) étaient en théorie les tonnes effectivement déchargées, mais avec un minimum conventionnel de 35 000 tonnes (après approfondissement de la passe de Papeete). Il existait donc une valeur plancher pour le dénominateur, donc une valeur plafond pour le coefficient de majoration de + 17,14 % (41 000 / 35 000). En réalité, ce plafond a été systématiquement appliqué car il a toujours été supérieur au tonnage effectivement déchargé.

157. Dans les versions de juillet 2020 et mai 2021, les coefficients ont été modifiés.

- Au numérateur, le « port en lourd » a été réduit de 41 000 à 37 500 tonnes. L'idée était de mieux tenir compte des quantités de fioul nécessaires à la propulsion et à la consommation du navire sur la route prévue mais également du fait que les navires ne sont pas à vide pendant tout le trajet, mais seulement pendant un tronçon de celui-ci, dès lors qu'ils optimisent leur itinéraire afin de faire des livraisons intermédiaires, avant ou après Papeete. Cette baisse aurait dû conduire en théorie à une diminution de la majoration.
- En revanche, le dénominateur, s'il est toujours égal aux volumes effectivement déchargés (sur la base de la moyenne observée au cours de l'année N – 1), ne comprend plus de minimum forfaitaire. Or, ainsi qu'il a été dit, les volumes effectivement déchargés sont en réalité toujours nettement inférieurs au minimum prévu par la précédente convention.

158. Les deux coefficients ont donc connu une réduction. Dès lors que le numérateur n'est pas variable mais forfaitaire, il est aisé de déterminer le sens de la variation en fonction du dénominateur. Il en résulte que la minoration du dénominateur vient en réalité plus que compenser la minoration du numérateur dès que les déchargements effectifs sont inférieurs à 32 000 tonnes (37,5 / (1 + 17,14 %)). Or, depuis 2009, les déchargements effectifs ont toujours été inférieurs à ce niveau.

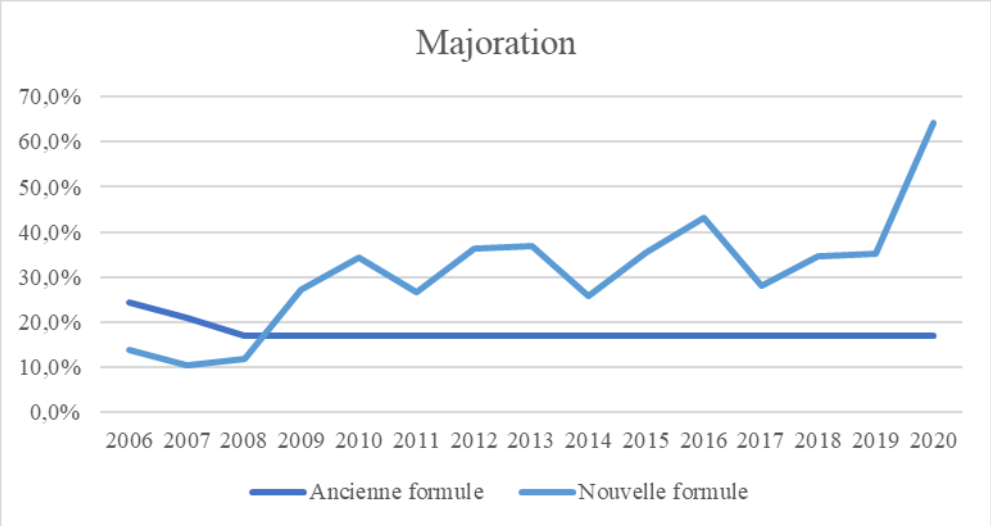
159. Ainsi, si l'on fait de manière fictive les calculs pour les années passées sur la base des données communiquées par la DGAE, on constate qu'avec l'application de la nouvelle formule, la majoration au titre de ce coefficient aurait été comprise entre 28 et 64 % au cours des années 2016 à 2021, soit un montant bien plus important que les 17 % de l'ancienne convention.

Taux de majoration lié à la capacité des navires sur le fondement de l'ancienne convention (2006-2016) et sur celui des projets de convention en cours

Année	Nb de voyages	Tonnes par voyage	Ancienne formule			Nouvelle formule		
			Numérateur	Dénominateur	**Majoration**	Numérateur	Dénominateur	**Majoration**
2006		32 948						
2007	13	33 918	41 000	32 948	**24,4%**	37 500	32 948	**13,8%**
2008	15	33 484	41 000	33 918	**20,9%**	37 500	33 918	**10,6%**
2009	14	29 474	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	33 484	**12,0%**
2010	15	27 931	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	29 474	**27,2%**
2011	13	29 624	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	27 931	**34,3%**
2012	13	27 522	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	29 624	**26,6%**
2013	14	27 405	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	27 522	**36,3%**
2014	14	29 822	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	27 405	**36,8%**
2015	15	27 688	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	29 822	**25,7%**
2016	14	26 199	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	27 688	**35,4%**
2017	13	29 307	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	26 199	**43,1%**
2018	15	27 843	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	29 307	**28,0%**
2019	15	27 726	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	27 843	**34,7%**
2020	13	22 827	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	27 726	**35,3%**
2021	15	22 580	41 000	35 000	**17,1%**	37 500	22 827	**64,3%**

Source : APC, données DGAE

Taux de majoration lié à la capacité des navires sur le fondement de l'ancienne convention (2006-2016) et sur celui des projets de convention en cours



Source : APC, données DGAE

160. Dès lors que rien n'indique que les volumes livrés par voyage doivent connaitre une augmentation sensible dans les années à venir (ils diminuent plutôt depuis 2020), le coefficient de majoration prévu dans les projets de convention, s'il était inchangé, serait sans doute systématiquement plus élevé que celui prévu par l'ancienne convention, donc défavorable au consommateur polynésien.

ii. Des désaccords sur le nombre de voyages à retenir dans l'assiette

161. Un autre élément de la formule est susceptible de modifier le taux de fret : le nombre de voyages retenus pour déterminer le volume des déchargements effectifs dans le port de Papeete. Plus celui-ci est élevé, plus les volumes moyens sont réduits et plus le taux de fret issu de la formule est élevé.

162. Sur ce point, une précaution a été introduite dans les projets de convention. En effet, la convention vise à encourager la mutualisation du transport. Il s'agit donc d'éviter la tentation pour les transporteurs de multiplier les petits voyages. Pour ce faire, le nombre de voyages retenus pour déterminer le chargement

effectif moyen par voyage a été plafonné à 15 voyages annuels. Cela évite de créer une incitation à minorer le chargement effectif afin de majorer le revenu issu du fret. Toutefois, on constate que ce nombre de voyages n'a jamais été dépassé au cours des quinze dernières années. Cette précaution n'est donc que théorique ou inadaptée.

163. Un autre débat porte sur la prise en compte ou non, dans le total des voyages, des transports « spot » effectués l'année précédente. Les transports spot sont des trajets ponctuels, par opposition aux lignes régulières assurées par les navires Kiribora et anciennement James Cook et Bougainville. Leur prise en compte est distincte selon les projets :

- Le projet de juillet 2020 intègre aux déchargements effectifs les volumes livrés à l'occasion des transports spot, mais il exclut ceux-ci du nombre de voyages retenus, ce qui vient accroître le niveau moyen des volumes déchargés et donc réduire la majoration. La justification est que ces voyages sont organisés hors convention, donc facultatifs puisque la convention doit suffire pour livrer les quantités suffisantes d'hydrocarbures au Pays. Par suite, si ces voyages ne peuvent être interdits, et répondent parfois à un besoin, ils ne doivent pas être encouragés par l'architecture de la formule déterminant le taux de fret.
- En revanche, la version de mai 2021, revue par les pétroliers, réintroduit les transports spots dans le nombre de voyages. Cela conduit à accroitre la majoration globale (dans tous les cas par rapport à la version de juillet 2020 ; dans l'absolu si les volumes transportés par des trajets spots sont inférieurs aux volumes habituellement transportés, ce qui est probable).

iii. Une majoration à supprimer, ou à tout le moins plafonner, afin de renforcer les incitations à la mutualisation

164. Sur le principe, on pourrait comprendre l'application d'une majoration liée à la capacité des navires si ceux-ci faisaient effectivement tout le trajet en sous-capacité (en « lège ») et quittaient leur port de chargement (Onsan ou Singapour) au maximum des capacités déchargeables à Papeete, soit avec un chargement utile compris entre 36 000 et 38 000 tonnes. Ce serait le cas si, par exemple, la Convention imposait au transporteur un voyage en droiture vers Papeete. Dans ce cas, compenser le manque à gagner du transporteur pourrait se traduire par le maintien du ratio port en lourd sur quantités déchargées. Mais ce n'est pas le cas. D'après les auditions conduites par l'Autorité, tous les navires partent à pleine charge ou presque et font des livraisons sur la route, voire après Papeete (à Fidji, Vanuatu, Samoa ou en Nouvelle-Calédonie par exemple). Le surcoût induit par la faible profondeur de la passe de Papeete est donc largement compensé par une optimisation des parcours des pétroliers, qui ne sont contraints que sur une faible partie du voyage, le dernier tronçon vers Papeete, par un chargement compatible avec la capacité du port autonome. Sur un échantillon partiel de données collectées par l'Autorité, il apparait ainsi que si les déchargements moyens à Papeete sont d'environ 27 000 tonnes, les chargements initiaux des navires sont en moyenne de 37 000 tonnes, soit 10 000 de plus. Le coût de ces premiers tronçons ne peut être mis à la charge de la Polynésie française.

165. C'est donc le principe même d'un tel coefficient qui peut être remis en cause. Pour cette raison, l'Autorité considère <u>à titre principal</u> 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 le manque à gagner d'un transporteur contraint de suivre une route en droiture, n'est pas vérifiée. Les transporteurs mutualisent le transport avec d'autres îles dans le Pacifique.

166. <u>A titre subsidiaire</u>, même si un coefficient était maintenu, il doit être déterminé de manière à inciter à la mutualisation et à l'optimisation des voyages vers Papeete. En effet, tel qu'il a été conçu, avec au dénominateur les quantités effectivement déchargées à Papeete, il crée une incitation à multiplier le nombre de petits voyages (quitte à maximiser les livraisons intermédiaires dans d'autres territoires), au lieu d'inciter au transport de quantités conséquentes à chaque trajet (afin de limiter le nombre de trajets).

167. Une solution relativement aisée à mettre en place consisterait à réintroduire un minimum conventionnel aux quantités effectivement déchargées, comme c'était le cas dans la convention de 2006-2016 (après l'avenant de 2008). Celui-ci pourrait être équivalent à la capacité de déchargement dans le port de Papeete. En effet, pour inciter à une meilleure mutualisation, le dénominateur ne doit pas tenir compte des quantités effectivement déchargées mais des quantités optimales déchargeables à Papeete. C'est

d'ailleurs la logique qui avait présidé à la définition d'un plancher de 35 000 tonnes en 2008, proche de qui pourrait être livré à Papeete à chaque voyage si des déchargements n'avaient pas lieu sur la route. Plusieurs voyages ont d'ailleurs permis des déchargements à ce niveau, voire à un niveau plus élevé (autour de 36 000 tonnes), ce qui indique bien que la contrainte liée à la taille de la passe n'est en réalité que relative.

168. Il s'agirait d'une solution équilibrée entre liberté d'organisation des acteurs privés et incitation à la mutualisation entre importateurs polynésiens. En effet, il n'y a bien sûr pas lieu de remettre en cause le choix des transporteurs de mutualiser, sur le même navire pétrolier, le transport de produits pétroliers vers d'autres destinations que la Polynésie française. Cela leur permet de rationaliser les coûts et répond à une logique d'efficacité économique et de rationalité écologique.

169. En revanche, ces choix logistiques internes ne doivent pas se faire au détriment des quantités attendues ou commandées à Papeete et il n'y a aucune raison que les consommateurs polynésiens s'acquittent d'un surcoût lié au fait que les transporteurs pétroliers ne déchargent à Papeete que des quantités réduites par rapport aux capacités permises par la passe au motif qu'ils déchargent des quantités importantes d'hydrocarbures dans d'autres ports du Pacifique.

170. Un tel choix exige toutefois de s'assurer que les stockages à terre permettent l'accueil de ces quantités. En retenant un volume plancher de 35 000 tonnes, comme dans l'ancienne convention, un peu inférieur aux capacités offertes par la profondeur de la passe et même à certains trajets effectifs, le coefficient de majoration serait ramené au maximum à 7 % (37 500 / 35 000 -1).

PROPOSITIONS

Sur le coefficient de majoration lié à la capacité des navires (port en lourd / quantités déchargées) :

- *A titre principal,* supprimer le coefficient de majoration afin de tenir compte des capacités d'optimisation par les importateurs et transporteurs de leurs trajets.

- *A titre subsidiaire*, modifier le dénominateur pour tenir compte non pas des déchargements effectifs, mais d'un maximum « déchargeable » (par exemple fixé à 35 000 T), afin d'inciter les importateurs et transporteurs à limiter le nombre de voyages vers la Polynésie française.

e) LA FOURCHETTE ENCADRANT LE TARIF DU FRET

171. La convention de 2006 comportait une fourchette encadrant l'application de la formule permettant de définir le tarif du fret par un plancher et un plafond. Fixée initialement à [41 USD par tonne métrique ; 48,5 USD par TM], celle-ci a été portée par un avenant de 2008 à [48 USD ; 55,5 USD], avec une réévaluation de 2 % par an. Ces montants auraient abouti, si la convention n'avait pas expiré fin 2016, à une fourchette de [57, 364 USD ; 66,328 USD] au 31 janvier 2017.

172. Le projet de nouvelle convention, proposé en juillet 2020, avait supprimé le recours à une telle fourchette. En revanche, celui de mai 2021, revu par les transporteurs notamment, propose sa réintroduction sur les bases des dernières valeurs en date - sans révision annuelle - soit la fourchette suivante : [57,37 USD ; 66,33 USD].

i. Une fourchette qui n'a été profitable qu'aux seuls transporteurs au cours de la période 2006-2016 et qui a continué à s'appliquer après 2017

173. L'encadrement du prix unitaire du fret à la tonne doit en théorie conduire à limiter les possibilités pour les transporteurs de rentabiliser leurs voyages en cas de hausse des cours mondiaux du fret, mais de bénéficier d'un surcroît de marge en cas de baisse des cours. Les deux s'équilibrant dans le temps et permettant un lissage dans les variations du taux de fret des hydrocarbures.

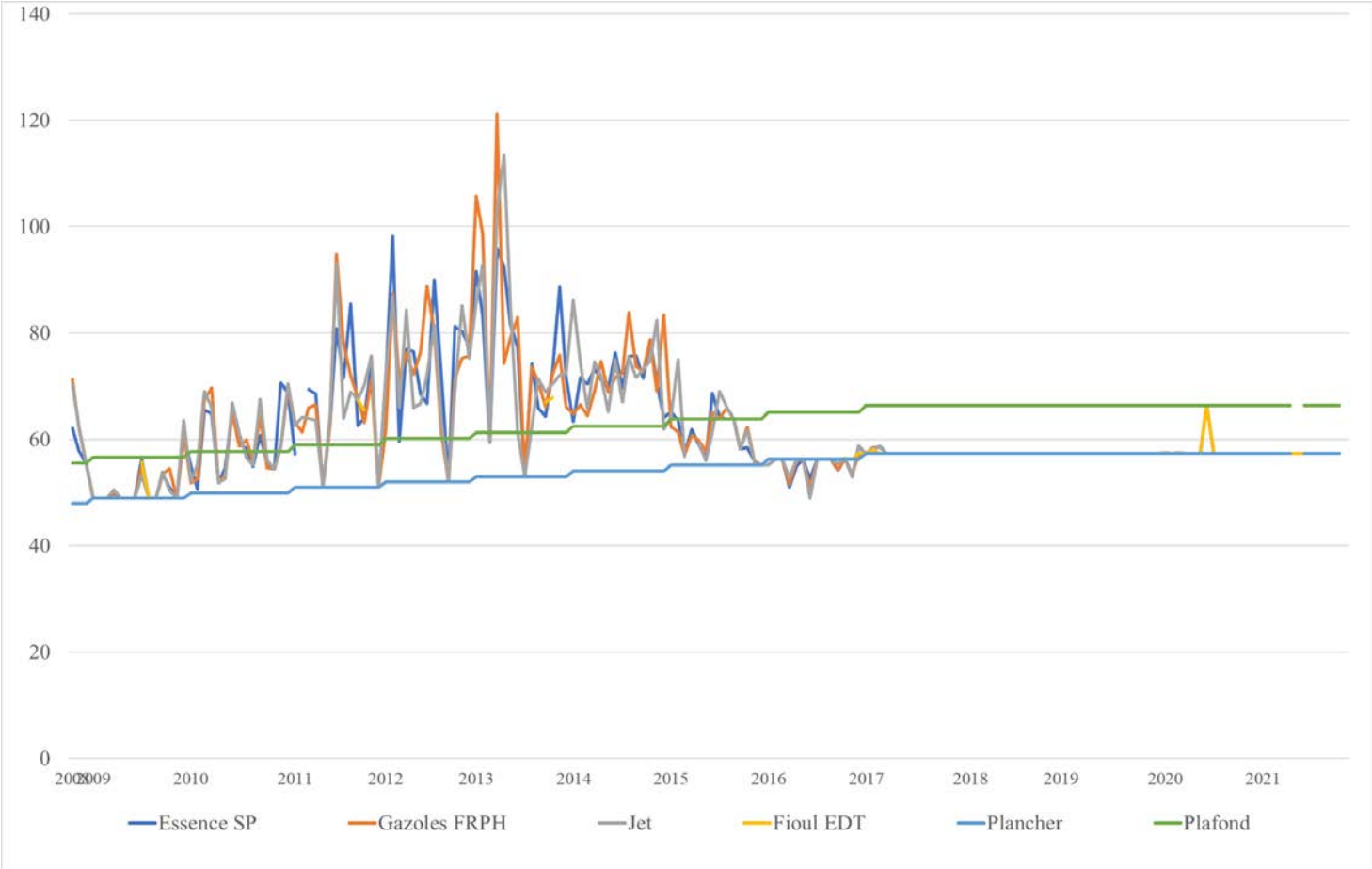
174. En réalité, l'examen historique du coût du fret indique que la fourchette a été un facteur de surenchérissement quand les coûts étaient bas, mais qu'elle n'a pas protégé le Pays lors des hausses de coût. Elle n'a donc joué qu'à l'avantage des transporteurs.

175. Ainsi, à différents moments, le résultat issu de la formule aurait dû conduire à facturer au consommateur polynésien un coût moindre que le plancher (par exemple vers 2008-2010 et 2015-2016, et sans doute

depuis). Or, bien que la tarification se fasse sur facture on est resté au tarif plancher pendant 5 ans. Le consommateur polynésien a donc été pénalisé par le plancher à chaque fois que celui-ci s'est appliqué. En outre, alors que dans les périodes d'augmentation des prix, notamment au moment de la reprise économique mondiale (vers 2011-2014), le consommateur polynésien aurait dû être protégé par le plafond, ce dernier n'a pas joué son rôle. En effet, les évolutions des indices et des coûts du fret sont essentiellement liées au cours des carburants utilisés pour la propulsion des navires. Or, dans le cadre de l'ancienne convention, la fourchette n'encadrait qu'une partie du coût total du fret, son prix unitaire, mais pas son coût total, car la valeur CAF barème comprenait également une surcharge carburant, qui pour sa part n'était pas encadrée. Par suite, l'application de cette surcharge a permis aux transporteurs de facturer sous ce libellé tous les surcoûts liés à l'évolution des cours des hydrocarbures utilisés pour leur propulsion, privant d'utilité le plafond de la fourchette. En outre, si théoriquement les surcharges carburant peuvent aussi être négatives, ce n'est que très rarement le cas et le prix réel du fret n'a été qu'exceptionnellement inférieur au plancher.

176. Ceci explique que les tarifs constatés par tonne métrique ont souvent été supérieurs au plafond conventionnel, mais presque jamais inférieurs à son plancher ente 2006 et 2016.

Coût réel du fret par produit (avec surcharge) et fourchette tarifaire de la convention 2006-2016



Source : APC d'après données DGAE

177. Cette asymétrie dans l'utilité réelle de la fourchette a donc pénalisé le consommateur polynésien, qui s'est vu *de facto* appliquer un plancher de prix, mais sans plafond, au seul profit des transporteurs, en capacité de réaliser des surprofits en période de cours bas, tout en étant protégés des hausses des cours.

178. L'avis de 2016 avait par conséquent proposé la suppression de cette fourchette. En effet, sur la période 2006-2016, celle-ci n'a pas joué son rôle et a conduit à neutraliser la formule issue de données de marché, alors que l'objectif initial d'une telle formule était précisément de s'abstraire des données endogènes au profit de valeurs de marché exogènes.

179. Pourtant, dans les faits et sans aucune base légale, c'est le plancher de cette fourchette qui est appliqué depuis la fin de la précédente convention début 2017, conduisant à l'application d'un tarif plus élevé pour la Polynésie française que celui qui aurait résulté de l'application de la seule formule.

ii. Des effets distincts selon les acteurs

180. En plus d'être défavorables au consommateur polynésien, les effets de la fourchette sont distincts selon les acteurs concernés.

181. En théorie, les évolutions des tarifs du fret sont neutres pour les importateurs, qui ne sont que « passeurs de prix », puisque leur prix de vente réglementaire intègre le coût du fret. Toutefois, les effets réels peuvent être distincts en fonction des acteurs, selon qu'ils sont ou non intégrés verticalement.

182. Tout d'abord, sur la période 2006-2016, les surprofits des transporteurs ont pu profiter le cas échéant aux importateurs faisant partie du même groupe, soit par l'application de tarifs effectifs inférieurs aux tarifs réglementés, soit par des transferts entre filiales (subventions croisées, sous-facturation d'autres prestations etc.). Ces derniers ont été par suite en capacité d'être plus compétitifs sur le plan intérieur, par exemple en pratiquant des prix à la pompe, inférieurs au plafond réglementaire (comme c'est effectivement le cas pour trois stations-services). Si une telle concurrence par les prix est légitime voire souhaitable, elle ne doit pas résulter d'un avantage indu, rendu possible par une mauvaise application de la réglementation à certains acteurs.

183. Ensuite, depuis 2016, le plancher s'applique toujours *de facto*, mais les surcharges carburant éventuelles ne sont plus intégrées par le Pays dans la formule du CAF barème. TEMAPME continue à en facturer à ses deux clients, Petropol et Total, à la différence de PIE (PPS et OOE). Or, ce qui est neutre pour le groupe Total ou le groupe PIE pris comme un tout (pour Total, les pertes sur les importations sont strictement compensées par des gains sur le transport ; pour PIE, les pertes sur le transport sont strictement compensées par des gains sur les importations), ne l'est pas pour Petropol, qui supporte un coût qu'il n'est pas en mesure de répercuter dans son prix de vente.

184. La perpétuation de fait du plancher crée donc une asymétrie entre les importateurs, au détriment de l'un d'entre eux.

iii. Une fourchette qui demeure problématique, même en l'absence de facturation de surcharge carburant

185. Les deux projets de convention soumis à l'Autorité suppriment le droit de facturer une surcharge carburant. Cette suppression devrait permettre de renforcer le cas échéant l'utilité du plafond, qui ne jouait pas son rôle du fait cette surcharge

186. L'intérêt de rétablir une fourchette dans la Convention doit tout de même être relativisé. Son seul avantage est d'apporter aux compagnies importatrices comme au Pays une certaine visibilité sur les coûts de transport des produits pétroliers et de limiter l'effet des fluctuations des prix de gros et de détail sur les marchés aval. Toutefois, il reste empreint d'incertitude et si le plancher jouera certainement son rôle lorsque les cours des hydrocarbures et autres coûts de transport seront bas, comme c'est le cas depuis 2016, il est fort peu probable qu'en cas de remontée brusque de ces coûts, les transporteurs continuent à appliquer sans la contester une clause qui les conduirait à effectuer des transports à perte (même si ces surcoûts ne doivent être que temporaires et sont couverts dans une perspective inter-temporelle par des surprofits lorsque le plancher s'applique). Cette question revêt une acuité particulière dans le contexte actuel de tensions internationales sur le prix du transport maritime et des matières premières, et notamment des hydrocarbures.

187. De plus, le choix des bornes de la fourchette n'a fait au cours de l'instruction l'objet d'aucune justification spécifique puisqu'il s'agit seulement de la perpétuation de la fourchette issue de l'ancienne convention (avec un gel de l'inflation sur la période), elle-même inexpliquée. Cette fourchette apparait ainsi totalement déconnectée des évolutions du marché.

188. En définitive :

- S'agissant du plancher, il ne semble avoir en réalité aucun fondement. L'application de la formule à partir des indices *Worldscale* et *Platts*, qui correspondent à des valeurs spécifiques à la route suivie,

est suffisante pour assurer la rentabilité des transporteurs. Les transporteurs n'ont donc *a priori* pas de raison objective - en cas de baisse des cours mondiaux - de bénéficier d'un surcroit de marge sur cette seule destination. L'argument voulant que les transporteurs pourraient cesser de desservir cette route sans une telle protection n'est donc pas pertinent. Par ailleurs, s'agissant d'une éventuelle justification inter-temporelle selon laquelle ces surprofits doivent venir compenser les pertes liées à l'application à d'autres périodes du plafond, nous disposons du recul suffisant pour constater qu'en pratique ce plafond jamais été appliqué. Le plancher vient donc pénaliser directement les consommateurs (et/ou le budget) de la Polynésie française, sans aucune contrepartie.

- S'agissant du plafond, la suppression de la surcharge carburant apparait comme un préalable à l'existence effective d'un plafond, faute de quoi elle le prive d'effet. Ce point spécifique fera l'objet de développements ci-dessous.

189. L'Autorité recommande donc – comme en 2016 - de supprimer l'encadrement par une fourchette du résultat de la formule de calcul du fret. Cette recommandation 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 permettent de fixer un prix du fret au plus près des cours mondiaux en tenant déjà compte des évolutions générales de prix (et donc de l'inflation) et assurent la rentabilité des transporteurs.

190. La suppression de la fourchette - ou sa non-réintroduction - permettra aussi de limiter les effets de distorsions entre les acteurs, qui se font aujourd'hui au profit des acteurs intégrés verticalement.

PROPOSITIONS

Sur la fourchette encadrant le taux de fret :

- Ne pas réintroduire de fourchette encadrant la formule de calcul ou ne maintenir qu'un plafond.

f) LA SURCHARGE CARBURANT

191. 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) dépasse un montant agréé. Elle intervient en tant que variable d'ajustement, en plus ou en moins, une fois que la consommation réelle d'un voyage accompli est connue.

192. Sa définition est conventionnelle (avant 2016) ou contractuelle (depuis 2017). Ainsi, la convention de 2006 fixait des prix moyens pour le fioul lourd (IFO 380 CST utilisé pour la propulsion) et le fioul léger (MDO utilisé à quai), en référence aux prix moyens de ces produits sur les quatre mois précédant son entrée en vigueur, soit 310 USD/tonne pour le fioul lourd et 491 USD/tonne pour le fioul léger. Ces prix unitaires ont été légèrement réévalués depuis, mais le mode de calcul est toujours le même. La surcharge est calculée par l'écart entre les prix effectivement exposés pour le carburant et ces valeurs de base, multipliée par la consommation de carburant du trajet vers Papeete. La surcharge peut être négative si le tarif du carburant est inférieur à ces valeurs.

193. On peut s'étonner de la référence à ces modalités de calcul, dès lors que le taux et l'indice utilisés (*worldscale* et *flat rate*) tiennent déjà compte des tarifs actualisés du coût du carburant. D'autant que l'on constate pour la période 2006-2016 que cette rubrique a représenté une part élevée du coût total du fret (tout ce qui dans le graphique ci-dessus est situé au-dessus du plafond de la fourchette). En 2013 par exemple, elle a pu conduire à doubler le tarif issu de la formule.

194. En revanche, les périodes de surcharge négative (conduisant à un prix inférieur au plancher) ont été beaucoup plus rares.

195. Malgré l'expiration de la convention fin 2016, il ressort des auditions que deux des trois importateurs continuent depuis cette date de se voir appliquer une surcharge carburant, parfois significative. Celle-ci n'a plus été négative depuis 2016 et représente dans les exemples communiqués une majoration comprise entre 7 et 20 % du coût du fret pour les voyages concernés (13 % en moyenne).

196. En outre, les importateurs concernés ne sont plus en capacité de la répercuter sur leur prix de vente. En effet, cette surcharge est calculée par les transporteurs eux-mêmes sur la base des coûts réels encourus à l'issue de la rotation du navire pétrolier. Il existe donc un décalage temporel dans l'obtention et la transmission à l'administration de ces informations par rapport aux autres données relatives à un voyage particulier, et notamment par rapport à la communication de la facture acquittée pour le fret. Or, depuis 2017 et la fin de la convention, le fret est intégré dans le calcul du CAF barème « sur présentation de facture ». Dès lors que la surcharge n'est déterminée que postérieurement au trajet, elle ne fait plus partie *stricto sensu* du coût du fret facturé intégré à la formule de calcul du prix de vente des hydrocarbures. Il s'agit donc d'un coût net pour les importateurs concernés, dès lors qu'ils s'en acquittent mais ne sont plus en capacité de la répercuter sur leur prix de vente.

197. Sur un plan concurrentiel, cette absence de répercussion s'opère au désavantage de l'importateur qui n'est pas lié à un transporteur (Petropol), puisque ce dernier, contrairement aux deux autres importateurs concurrents, n'a pas la possibilité de procéder à des compensations intra-groupe entre les sommes perçues et acquittées.

198. Toutefois, pour limiter cette distorsion, plutôt que de réintroduire une surcharge carburant dans la structure des prix, il apparait qu'il serait plus pertinent de supprimer purement et simplement la possibilité de la facturer. En effet, la combinaison du *flat rate* et de l'indice *worldscale* permet d'évaluer le taux de fret réel de manière presque instantanée. Le *worldscale* est en effet publié quotidiennement et la formule prévoit la prise en compte de la dernière moyenne mensuelle disponible. Ces indices sont construits en tenant compte des temps de voyage, des temps de déchargements, des frais et taxes portuaires, des coûts de soutage, du trafic mondial des navires pétroliers et des variations quotidiennes des cours des hydrocarbures utilisés comme carburant pour les navires. Comme l'indiquait l'avis de 2016 : *« Le Weekly Tanker Report d'août 2016 de Gibson Shipbrockers*[28] *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". (…) 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. »*

199. D'après l'une des compagnies auditionnées, les surcharges carburant jouent un triple rôle :

- actualiser le *flat rate* qui se fonde sur les tarifs du carburant (le « prix des soutes ») des années N – 1 et N – 2 ;
- compenser la circonstance que les navires pour la Polynésie française ne voyagent pas avec une cargaison complète ;
- compenser la circonstance que la route retenue par les indices s'arrête en Australie.

200. Or il ressort de ce qui précède que d'autres éléments de la formule ou des projets de convention permettent déjà de tenir compte de ces éléments :

- le *flat rate* est complété par les variations mensuelles d'un indice quotidien (*worldscale*) qui prend en compte les variations infra-annuelles du coût du carburant ;
- le *dead freight* est déjà pris en compte, d'une part par un coefficient de majoration (rapport port en lourd et déchargements effectifs), et d'autre part par l'optimisation réalisée par les transporteurs sur la route ;
- enfin, dans l'ancienne formule, le fait que la route s'arrête en Australie était compensé par une majoration de 25 %, tandis que la nouvelle formule envisagée retient la route complète jusqu'à Papeete.

201. L'Autorité considère en conséquence que la clause d'ajustement du prix des carburants consommés par les navires pétroliers devrait être supprimée car le *flat rate* et l'indice *worldscale* composant la formule de calcul du taux du fret incorporent déjà les fluctuations des prix des soutes. Il est important de préciser que pour ce faire, il convient de supprimer explicitement la possibilité pour les transporteurs de la

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

facturer, et pas seulement exclure une éventuelle surcharge de l'assiette du CAF barème, ceci afin d'éviter des distorsions entre importateurs, selon qu'ils sont ou non intégrés verticalement (comme c'est le cas dans la situation actuelle où un acteur pâtit plus que les autres de l'application de cette surcharge).

202. C'est d'ailleurs le cas dans les deux projets soumis à son examen, qui prévoient explicitement que *« Le prix résultant du calcul de l'article 7 solde l'intégralité des frais de transport y compris notamment les bunker surcharges. Aucune dépense engagée par les Transporteurs notamment les bunker surcharges ne peut faire l'objet d'une facturation supplémentaire »*.

PROPOSITIONS

Sur la surcharge carburant

- Prévoir l'exclusion explicite de toute facturation à ce titre dans les projets de conventions en cours et veiller à ce qu'elle ne soit pas rétablie quel que soit le système finalement adopté à l'avenir.

g) LES DÉMURRAGES *(SURESTARIES)*

203. Les *surestaries* (en français « démurrages ») sont des frais contractuellement facturés à l'importateur par le transporteur, en cas de retard au chargement ou au déchargement. Ils correspondent à la facturation du coût d'attente dans un port quand ce délai dépasse celui fixé par le contrat (par exemple 54 h à Papeete pour l'un des acteurs de la place). Leur montant est également fixé par le contrat et peut s'élever à des montants élevés, par exemple [15 000 $ – 20 000 $] par 24 heures de retard à Papeete.

204. Si les projets de convention en cours d'élaboration suppriment les facturations relatives à la *bunker surcharge*, ils introduisent un autre élément dans le coût de revient du fret, les « *surestaries* ».

205. La rédaction prévoit ainsi que « *Le prix résultant du calcul de l'article 7 solde l'intégralité des frais de transport. Aucune dépense engagée par les transporteurs ne peut faire l'objet d'un dédommagement supplémentaire, à l'exception des surestaries* ».

206. Toutefois, leur traitement est différent entre les deux versions :

- La version de juillet 2020 les exclut de l'assiette du CAF barème, ce qui signifie que les importateurs, même s'ils sont facturés à ce titre, ne peuvent les répercuter dans leurs prix de vente : « *En continuité des accords tacites existants entre les importateurs, les transporteurs et les fournisseurs d'hydrocarbures, le sujet des surestaries/démurrages continuera d'être traité entre eux et fera l'objet de facturations à part, mais en aucun cas ces surestaries/démurrages ne seront répercutés sur le taux de fret tel que défini à l'article 7.* »
- En revanche, la version de mai 2021, amendée par les compagnies pétrolières, les intègre à l'assiette du coût du fret : « *Les surestaries qui feraient l'objet d'une facturation aux Importateurs au chargement et déchargement seront intégrées dans le calcul du CAF barème utilisé pour les structures des prix des hydrocarbures* »

207. Les exemples de démurrages fournis au cours de l'instruction sont les suivants :

- au chargement, congestion des raffineries ou des ports de chargement ;
- au déchargement, houle dans le port de Papeete.

208. Si ces charges font partie du coût de revient de l'importateur/chargeur, leurs causes et les responsabilités qui en sont à l'origine sont variées. Elles peuvent dans certains cas résulter de délais imputables au port de Papeete par exemple, mais aussi d'autres incidents de transport, indépendants du Pays (par exemple lorsqu'ils interviennent dans le port de départ ou un autre port de la route ou s'ils résultent de la responsabilité du chargeur ou du transporteur). En outre, d'après un transporteur interrogé, les démurrages sont relativement rares à Papeete, car le temps alloué pour le déchargement y est long. Il est en effet de 54h, contre 36 h habituellement pour ce type de bateau. Seules deux occurrences ont été relevées dans la période récente.

209. Par ailleurs, certains démurrages peuvent être couvertes par des assurances et, dans d'autres cas, l'importateur doit pouvoir rechercher la responsabilité d'un tiers dans ce délai et se faire rembourser

(tout en ayant probablement déjà vendu ses produits en Polynésie française à un tarif majoré de ces frais).

210. Il semble donc que ne devraient être intégrés au coût du fret que les cas liés à des événements imprévisibles, non couverts par les assurances, n'impliquant pas la responsabilité d'un tiers, et survenus en Polynésie française.

PROPOSITIONS

Sur les démurrages (*surestaries*)

Distinguer entre les cas pour éviter toute facturation indue et ne retenir en tout état de cause que les retards liés à des événements imprévisibles, non couverts par les assurances, n'impliquant pas la responsabilité d'un tiers, et survenus en Polynésie française.

2. SUR LES INCITATIONS À LA MUTUALISATION

211. En plus de fixer le tarif du fret, la convention vise à favoriser la mutualisation du transport entre les importateurs. Pour ce faire, outre des déclarations de principe, elle comprend différentes dispositions visant à inciter les acteurs à jouer le jeu de la mutualisation. Toutefois, entre les deux versions de la convention examinées, celle proposée initialement en juillet 2020 et celle validée par les pétroliers en mai 2021, on constate des évolutions significatives qui suppriment ou vident de leur substance certaines des dispositions les plus contraignantes, et notamment les pénalités financières.

a) LA LIMITATION DES IMPORTATEURS POTENTIELS

212. Les deux projets de convention communiqués à l'Autorité comprennent au sein de leur article 2 une mention qui ne figurait pas dans la convention de 2006 : *« Seules les compagnies importatrices signataires de la présente convention sont habilitées à importer régulièrement des produits pétroliers en Polynésie française sur ces navires. »*

213. Une telle restriction apparaît excessive et attentatoire à la liberté du commerce et de l'industrie.

214. Bien qu'il soit peu probable qu'un nouvel entrant utilise les navires de TEMAPME et OOE (qui seraient également ses concurrents pour les importations, *via* PPS et Total Polynésie), la convention n'a pas vocation à fermer le marché des hydrocarbures à de nouveaux entrants potentiellement meilleur marché et à figer durablement le marché. En outre, si la mutualisation du transport apparait comme un objectif louable et rationnel, la fermeture du marché polynésien à de nouveaux importateurs n'apparait pas comme une condition essentielle à cette mutualisation ; au contraire, elle crée un verrouillage au profit des acteurs présents.

215. La suppression de cette clause est donc recommandée.

PROPOSITION

Sur la limitation des importateurs potentiels :

- Ne pas prévoir de clause limitant les importations aux compagnies signataires.

b) LA MODIFICATION DES ROUTES EMPRUNTÉES

216. La convention de 2006 avait d'abord prévu que les navires transportant des hydrocarbures et concernés par la mutualisation chargeraient leur cargaison à Singapour, qui s'était substitué à l'Australie pour alimenter le marché polynésien. Un avenant de 2008 a ensuite élargi les possibilités d'approvisionnement à Onsan en Corée du Sud.

217. Le projet de nouvelle convention mentionne pour sa part ces deux routes, mais permet également que d'autres routes soient intégrées au dispositif mais selon des modalités différentes entre les deux versions de la convention :

- après validation par l'ensemble des parties signataires dans la version de juillet 2020 (article 6) ;
- après proposition de l'un des signataires et à condition que le respect des délais de livraison prévus soit assuré dans la version de mai 2021 (article 6).

218. Le projet de nouvelle convention prévoit également que les transporteurs mettent les capacités disponibles sur leurs navires à disposition de tous les importateurs, mais sous la réserve que la fourniture des produits pétroliers se fasse au même port de chargement.

219. Ces dispositions combinées sont susceptibles d'avoir plusieurs implications. La convention doit sur ce point poursuivre concomitamment deux objectifs :

i. laisser de la souplesse aux importateurs pour s'approvisionner au meilleur coût, quitte à changer le cas échéant de source et de lieu d'approvisionnement (certains ont par exemple évoqué un possible approvisionnement depuis le Japon) ;

ii. veiller à ce que le changement de route éventuel de l'un des acteurs ne soit pas préjudiciable à un autre, en particulier si l'initiateur de ce changement est lié à un transporteur et bénéficie de ce fait de facilités plus grandes pour modifier la route suivie, privant *de facto* un autre importateur de l'accès à ses navires.

220. Pour assurer davantage de souplesse aux compagnies pétrolières - le premier objectif (i) - la modification des routes à la seule initiative des acteurs concernés, sans passer par la procédure de l'avenant, qui peut être lourde, apparait préférable. En effet, tant que les conditions de l'approvisionnement du Pays (tarifs, nombre de rotations…) sont respectées, il ne semble pas nécessaire de recourir systématiquement à la signature du Pays pour modifier ces routes.

221. Toutefois, une telle modification unilatérale des routes serait susceptible de poser des difficultés à l'acteur qui n'est pas intégré verticalement, Petropol, au détriment donc du second objectif (ii). Si par exemple une société importatrice d'hydrocarbures faisant partie d'un groupe intégré décidait unilatéralement de s'approvisionner dans un autre port, par exemple au Japon, il est probable qu'elle bénéficierait toujours des services de la filiale de transport du même groupe dans des conditions similaires. En revanche, il ne serait plus forcément en capacité de continuer à assurer le transport mutualisé pour d'autres sociétés importatrices en Polynésie si ce dernier n'est pour sa part pas en mesure de s'approvisionner au Japon ou qu'un tel approvisionnement est plus complexe ou plus coûteux. La filiale de transport susmentionnée serait en outre sans doute en capacité d'utiliser cette route pour desservir d'autres territoires sur son itinéraire, et la perte des volumes des autres sociétés importatrices d'hydrocarbures en Polynésie ne représenterait pas nécessairement pour lui un coût significatif.

222. Par suite, il serait préférable de n'autoriser un changement de route qu'à condition qu'il soit accepté par tous les importateurs, et que le respect des délais de livraison prévus soit assuré. En revanche, l'accord du Pays ou de l'autre transporteur n'apparait pas nécessaire. Il s'agit donc d'une proposition intermédiaire entre les deux versions.

PROPOSITION

Sur les changements de routes :

- Conditionner les changements de route au maintien des délais de livraison et à un accord des seuls importateurs signataires

c) L'OBLIGATION DE TRANSPORT

223. L'article 12 des projets de convention communiqués prévoit qu'un transporteur ne peut pas refuser d'accueillir la commande d'un importateur dans la limite de sa capacité de transport (fixée à 37 500 T).

224. Toutefois, les deux versions diffèrent ensuite sur deux points :

- La version de juillet 2020 ne prévoit pas d'autre condition de refus que sa capacité de transport et fixe, en cas de refus de transport et hors cas de force majeure, une pénalité pour le transporteur à

l'origine du refus (égale - pour la rotation concernée - à l'écart entre le prix du fret déterminé par les indices et le prix conventionnel, qui fait l'objet de majorations[29]).

– La version de mai 2021, modifiée par les professionnels et notamment les transporteurs, supprime la pénalité et surtout précise que l'acceptation du chargement d'un importateur signataire ne se fait que « *sous réserve que le navire dispose de capacités d'accueil disponible et que la prise en compte de la commande soit compatible avec le planning de livraison du Transporteur* ».

225. Autrement dit, s'agissant du refus de transport, alors que la première version implique une forme de priorité aux livraisons vers la Polynésie française, qui peuvent le cas échéant suffire à remplir le navire, y compris avec les quantités transportées pour un importateur tiers, la version amendée laisse toute latitude aux transporteurs pour privilégier, s'ils le souhaitent, des livraisons vers des territoires tiers sur la route prévue par leur navire.

226. Il est certes légitime de laisser une certaine marge de manœuvre aux transporteurs pour organiser leur route et effectuer des livraisons intermédiaires. En effet, c'est ce qui permet à ceux-ci de partir à plein de leur port d'origine, et doit permettre d'éviter que soit répercutée sur leurs coûts fixes et donc le taux de fret la contrainte imposée par la profondeur de la passe de Papeete, qui limite la capacité des navires. Toutefois, il demeure nécessaire que cette flexibilité ne porte pas préjudice à la mutualisation et en particulier aux possibilités pour l'importateur polynésien ne disposant pas de ses propres capacités de transporteur d'en bénéficier.

227. Ce n'est pas le cas dans la seconde version, puisqu'elle laisse toute latitude aux transporteurs pour refuser un chargement et prive donc la clause d'effet utile.

228. S'agissant de la pénalité, elle est justifiée dans son principe puisque les clauses de la convention seraient largement privées d'effet pratique si le Pays se privait des moyens de les faire appliquer.

229. Toutefois, une pénalité doit reposer sur des obligations réalistes et réalisables par les parties. Au cours de l'instruction, l'une des compagnies pétrolières a ainsi fait valoir qu'elle ne contestait pas le principe des pénalités en tant que tel, mais le fait qu'elles concernent des clauses impossibles à respecter sur un plan opérationnel. A par exemple été évoquée la circonstance que le simple fait de changer de quai dans le port de Singapour, pour prendre en charge la cargaison d'un autre importateur, est extrêmement compliqué et prend environ cinq jours, car il faut reprendre une place dans la file des pétroliers. Ce faisant, l'obligation de transport peut avoir des effets sur la sécurité ou le coût des approvisionnements, rendant les pénalités éloignées de toute logique logistique et source de contestations. Une autre compagnie a fait valoir pour sa part que les pénalités pourraient s'avérer contraires aux règles internationales régissant l'activité des armateurs et faire l'objet de contestations, voire de contentieux.

230. Pour ces différentes raisons, une rédaction intermédiaire pourrait être envisagée sous les modalités suivantes :

– Établir une liste limitative des cas autorisant le refus de transport (cas de force majeure, qui doivent être plus précisément définis ; impossibilité dument établie de charger les volumes d'un importateur dans le délai de rotation prévu par le texte ; rupture ou non-respect par le chargeur de la relation contractuelle ; atteinte des capacités de transport « déchargeables » à Tahiti, soit 37 500 tonnes).

– Transformer la pénalité en une modification du tarif conventionnel du fret pour la rotation prévue (qui correspondrait à une rémunération sur la seule base des indices *worldscale* de la route, mais hors de toute majoration), afin de lever tout risque contentieux sur l'application de cette pénalité.

PROPOSITIONS

Sur l'obligation de transport et la pénalité associée :

- Établir une liste limitative des cas de refus de transport (cas de force majeure, qui doivent être précisément définis ; impossibilité dument établie de charger les volumes d'un importateur dans le délai

[29] Article 12 : « *Le transporteur concerné verse dès lors au Pays une pénalité (..) égale au nombre de tonnes transporté par ce navire, multiplié par la différence entre le prix calculé selon l'article 7 et un prix de Flat rate * Indice worldscale USD/tonne* ».

de rotation prévu par le texte ; rupture ou non-respect par le chargeur de la relation contractuelle ; atteinte des capacités de transport « déchargeables » à Tahiti, soit 37 500 tonnes).

- Plutôt qu'une pénalité, prévoir pour la rotation concernée une limitation du tarif conventionnel du fret pris en charge dans le CAF barème à la stricte application des indices Worldscale et Platts de la route, hors de toute majoration.

d) LA LIMITATION DES TRANSPORTS « SPOT »

231. La convention prévoit un calendrier de rotations annuelles, assurées pour le compte des importateurs par des transporteurs réguliers également signataires du texte. Toutefois, il est également possible pour un importateur de recourir ponctuellement aux services d'un autre transporteur ou d'un autre navire, dans le cadre par exemple d'un besoin exceptionnel non couvert par les rotations prévues. Il s'agit des transports dits *« spot »*.

232. Le nouveau projet de convention - au moins dans sa première version de juillet 2020 - vise à dissuader le recours à de tels transports, hors le cas exceptionnel d'un refus de chargement au profit d'un importateur, le conduisant à y recourir de manière contrainte.

233. Pour ce faire, deux dispositifs sont prévus par la version de juillet 2020 de la convention :

- L'application à la compagnie recourant à du transport spot d'une pénalité égale au *« nombre de tonnes transporté par ce navire, multiplié par la différence entre le prix calculé selon l'article 7 et un prix de Flat rate * Indice worldscale »*, autrement dit égale aux majorations prévues par le texte par rapport à la seule application des indices de référence. Malgré son intitulé, la pénalité n'en est donc pas réellement une. Elle vise simplement à considérer que la rémunération calculée est moindre pour un transport spot et que les importateurs concernés percevront pour celui-ci une compensation au titre du fret, inférieure au niveau habituel, et potentiellement inférieure au coût exposé.

- Une réduction de la majoration du coût du fret de l'année suivante pour toutes les compagnies. En effet, l'article 15 prévoit la prise en compte des *« quantités livrées par navire Spot (…) pour le calcul du terme "Nombre moyen de tonnes déchargée à Papeete" »* mais précise que *« Le transport effectué par le navire Spot n'est toutefois pas comptabilisé dans le nombre de voyages de l'année suivante. »* Ce faisant, la formule augmente mécaniquement le dénominateur de la majoration (qui est égal à : quantité déchargés / nb voyages) et en réduit donc le niveau.

234. En revanche, la version de la convention amendée par les transporteurs en mai 2021 prive d'effet voire supprime l'ensemble de ces dispositions :

- En premier lieu, elle élargit la liste des cas permettant de recourir au transport spot, qui ne se limite plus au refus de chargement mais inclut les cas suivants : *« cas de force majeure / Espacement des bateaux insuffisant / Problème de qualité produit / Variation/pic de volumes moyens consommés sur une période donnée / Toutes autres raisons pouvant mettre en péril la continuité d'approvisionnement »*

- En second lieu, elle supprime la pénalité.

- Enfin, elle annule les effets sur le tarif de l'année N+1 puisque « *Le transport effectué par le navire non régulier en année n-1 est comptabilisé dans le nombre de voyages de l'année n* ». Cette modification conduit à majorer le taux de fret de l'année suivante si les quantités moyennes livrées lors des transports spot sont inférieures à celles livrées par les transports réguliers mutualisés entre plusieurs importateurs, ce qui a été le plus souvent le cas au cours des dernières années, avec des livraisons spot autour de 18 000 tonnes (pour une moyenne annuelle davantage autour de 26 000 tonnes).

235. Bien qu'à première vue rédigées en des termes relativement similaires, la version de 2020 prohibe et sanctionne les transports *spot*, tandis que la version de 2021 à l'inverse les banalise.

236. Le recours aux transports *spot* ne doit pas être totalement exclu. D'abord, certains besoins ponctuels doivent être couverts rapidement (a été citée au cours de l'audition une livraison exceptionnelle en 2021, au moment du projet d'implantation d'une mission de la NASA en Polynésie française). Ensuite, il est

important de laisser une certaine latitude aux professionnels, car l'optimisation du transport peut bénéficier *in fine* au consommateur polynésien et certains transport spot peuvent correspondre à une opportunité ponctuelle (approvisionnement ou transport à un tarif moindre que d'habitude).

237. Toutefois, ces transports ne peuvent en aucun cas se substituer aux livraisons régulières, sous peine de peser à terme sur la sécurité des approvisionnements, d'affaiblir les incitations à la mutualisation, de peser sur les tarifs de l'année suivante et sur l'environnement. Or, la version proposée par les compagnies pétrolières dénature les objectifs de mutualisation.

238. Il est recommandé de :

- conserver le principe d'une moindre rémunération pour les transports *spot* (qui n'est pas une pénalité, puisqu'il n'y a pas de flux financier de la compagnie vers le Pays mais une réduction de la prise en compte du fret dans l'assiette du CAF barème déterminant le prix de vente autorisé) ;
- conserver l'exclusion de ces voyages du nombre de voyages retenus dans les modalités de calcul des volumes effectivement déchargées (sous réserve que ce coefficient de majoration soit maintenu), tout en élargissant les cas de recours à ce type de transport afin de tenir compte des contraintes opérationnelles des acteurs.

PROPOSITIONS

Sur les transports *spot*

- Élargir les cas de recours aux spot pour tenir compte des contraintes opérationnelles, mais ne pas tenir compte des voyages spot dans les modalités de calcul des volumes déchargés (si cette variable était conservée dans la formule)

- Plutôt qu'une pénalité, prévoir pour le trajet concerné une limitation du tarif conventionnel du fret pris en charge dans le CAF barème à la stricte application des indices Worldscale et Platts de la route, hors de toute majoration.

C. BILAN DES PROPOSITIONS

1. SUR LE CONTENU DE LA CONVENTION ET L'EXIGENCE DE MUTUALISATION : ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE FLEXIBILITÉ POUR LES ACTEURS ET SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS À UN TARIF RAISONNABLE

239. La méthode tarifaire proposée par la convention dans sa version de mai 2021, validée par les compagnies pétrolières, s'appuie sur une méthodologie très protectrice des intérêts des transporteurs. En effet, elle retient le coût d'un transport spécifiquement dédié à la Polynésie française, qui partirait d'Asie en droiture vers Papeete avec une charge limitée aux volumes déchargés à Papeete, et tient compte de tous les coûts additionnels (par exemple les *surestaries* même étrangers à la Polynésie française), ainsi que d'une majoration qui n'apparait plus justifiée. Or, ce coût, dès lors qu'il est intégré à l'assiette du CAF barème, pèse sur les consommateurs polynésiens (particuliers et entreprises).

240. Inversement, les modalités du transport sont beaucoup plus souples dans cette version que dans la version proposée par le Pays en juillet 2020, et ne semblent donc pas en mesure de garantir l'effectivité de la mutualisation (par exemple les clauses sur les transports spot ou les refus de transport).

241. Certes, la détermination d'un coût calculé élevé garantit une rémunération confortable aux transporteurs et les incite donc à opérer des livraisons en Polynésie française, ce qui sécurise l'approvisionnement en hydrocarbures du Pays. Mais ce coût calculé élevé ne correspond pas aux coûts réellement supportés par ces derniers (notamment parce qu'ils optimisent la route et que leurs charges sont donc bien inférieures à celles ainsi calculées). Ils perçoivent donc intégralement le résultat de cette optimisation, sans retour pour le Pays.

242. S'agissant des importateurs, ils sont « passeurs » de prix puisque celui-ci est intégré à la formule du CAF barème et donc du prix de vente. Ils n'ont donc pas d'intérêt particulier à négocier les tarifs, et s'ils le font, ce sera de toute façon à leur seul avantage puisque sans effet sur le tarif réglementé du fret (le tarif réellement acquitté serait dans ce cas inférieur à celui intégré au prix de vente) et sans bénéfice pour les consommateurs (on a vu que si le tarif réglementé est sensé n'être qu'un plafond, il correspond en réalité au tarif appliqué). Enfin, cette situation pénalise potentiellement le seul importateur à ne pas faire partie d'un groupe comprenant également un transporteur, car il n'est pas en capacité de tirer du surprofit de la partie transport un avantage concurrentiel sur le volet distribution.

243. A l'inverse, la convention ne doit pas non plus être exagérément restrictive et contraindre les marges opérationnelles et logistiques des acteurs. Un tarif trop resserré par exemple, correspondant au strict prix de la route réellement empruntée, sans majoration liée à la capacité réduite du port et du stockage, avec l'hypothèse de navires à plein, en fixant de manière impérative le nombre de voyages et en sanctionnant les transports spot, risque de limiter l'efficacité des acteurs qui ont intérêt à optimiser leurs trajets et doivent avoir une certaine latitude pour ce faire tant qu'ils remplissent leur objectif principal (livrer dans les délais la Polynésie française). Elle pourrait même à l'extrême, bien que cet argument semble très peu probable à ce jour, dissuader les acteurs d'emprunter cette route, faisant porter un risque sur l'approvisionnement.

244. En résumé, il s'agit de trouver un dispositif qui favorise la souplesse des opérateurs (dans les limites d'un approvisionnement sécurisé et régulier), mais qui fasse bénéficier le Pays des gains d'efficacité ainsi engendrés, au moins partiellement (mais pas totalement afin de conserver chez les pétroliers une incitation à mieux faire).

245. Les propositions précédentes visent précisément à assurer un tel équilibre. Fondées sur des valeurs objectives (les indices Worldscale et Platts), elles évitent le risque d'une manipulation des tarifs par les acteurs intégrés, tout en intégrant les surcoûts objectifs de l'approvisionnement du territoire polynésien, (dont la faible profondeur de la passe et les capacités de stockage limitées).

246. A cet égard, le choix du dénominateur de la majoration liée à la capacité du port de Papeete est un élément particulièrement important. Il joue pour beaucoup dans le coût et pourrait conduire à l'augmenter de plus de 50 %. Plutôt que de le fixer en fonction des déchargements effectifs réalisés, il doit tenir compte des capacités maximales du port. Cela créerait ainsi une incitation pour les acteurs à mutualiser leurs transports et maximiser leurs chargements vers Papeete. Et en tout état de cause, si les transporteurs préfèrent limiter les chargements pour desservir d'autres destinations sur la route, il n'y aucune raison que ces choix financiers internes soient pris en charge par les consommateurs polynésiens.

2. SUR LES CONSÉQUENCES DE LA DÉTERMINATION DU TAUX DE FRET : BIEN CALIBRER UNE FORMULE POTENTIELLEMENT COÛTEUSE POUR L'ÉCONOMIE POLYNÉSIENNE

a) Les projets de convention comportent des avancées, mais également des marges de progression

247. Les modalités de calcul du taux de fret issus des projets de convention transmis à l'autorité comportent quelques avancées par rapport à celles issues de l'ancienne convention, mais devraient encore connaitre quelques évolutions, car en l'état le taux de fret issu de ces textes apparait potentiellement supérieur à celui de l'ancien texte.

248. La principale avancée concerne l'impossibilité pour les transporteurs de facturer une surcharge carburant, qui était calculée à partir de bases obsolètes datant de la convention de 2006 et faisait double emploi avec une composante de la formule, l'indice *worldscale* (quotidien), qui prend déjà en compte le coût du carburant utilisé à l'occasion du transport.

249. Une autre avancée consiste en la prise en compte de la route vers Papeete, plutôt que Sydney, qui augmente significativement le taux de fret (+ 30 % en moyenne), mais rend l'utilisation de cette formule plus proche des coûts réellement exposés. Mais pour cette raison, et compte tenu du fait que la Polynésie française n'importe plus de fuel depuis 2021, la majoration introduite dans la convention n'a plus aucune justification. La simple application de la combinaison le *flat rate* et l'indice *worldscale* suffit à rendre

compte des coûts de marché du transport maritime d'hydrocarbures. La majoration (*premium*) de 15 points de l'indice *worldscale* doit donc être supprimée.

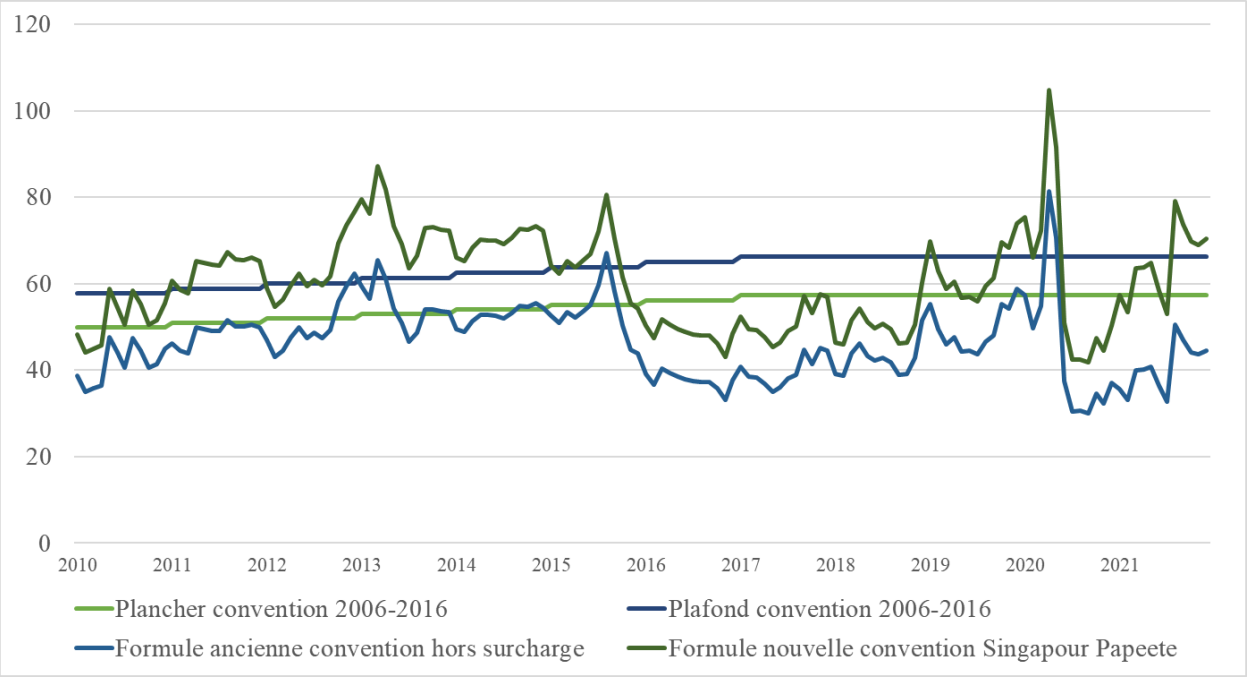
250. En outre, en 2022 comme en 2016, les navires pétroliers à destination de la Polynésie française effectuent sur leur route un certain nombre de livraisons intermédiaires, justifiées dans leur principe puisqu'elles permettent aux transporteurs d'optimiser leur chargement, mais qui rendent injustifiée l'application d'une majoration fondée sur le volume des déchargements effectifs réalisés à Papeete en raison de la faible profondeur de sa passe. En effet, cela revient à faire financer au consommateur polynésien l'écart entre la capacité du port et les volumes déchargés, alors même que cet écart résulte avant tout de choix logistiques internes aux compagnies de transport, lesquelles, avec le mode de calcul retenu, sont incitées à limiter les déchargements par voyage. S'il devait y avoir une majoration, celle-ci ne devrait être que forfaitaire et correspondre à l'écart entre la capacité utile du navire après livraisons intermédiaires et la capacité autorisée par la profondeur de la passe, comme cela était le cas dans l'ancienne formule.

b) La prise en compte des recommandations de l'Autorité pourrait conduire à des économies significatives pour l'économie polynésienne

251. L'effet cumulé des différentes modifications introduites dans la formule par les projets de conventions examinés conduisent *in fine* à ce que la formule envisagée soit moins avantageuse pour la Polynésie française que celle de l'ancienne convention (en tous cas avant prise en compte des surcharges carburant). Surtout, la formule envisagée pour la nouvelle convention, outre le fait qu'elle maintient une majoration sans fondement objectif, apparait particulièrement pénalisante ; en retenant les déchargements effectifs à Papeete, plutôt qu'une valeur forfaitaire fondée sur les possibilités de déchargement, elle déresponsabilise les transporteurs qui ne sont plus incités à optimiser les déchargements ou la mutualisation, voire sont même incités à réduire leurs approvisionnements moyens (tant qu'ils demeurent dans la limite de 15 voyages).

252. On peut en simuler les effets à partir des données passées.

Comparaison du tarif du fret en dollars par tonne entre l'ancienne convention (hors surcharge carburant) et le projet de nouvelle convention transmis à l'Autorité



Source : APC, d'après données DGAE et SDE

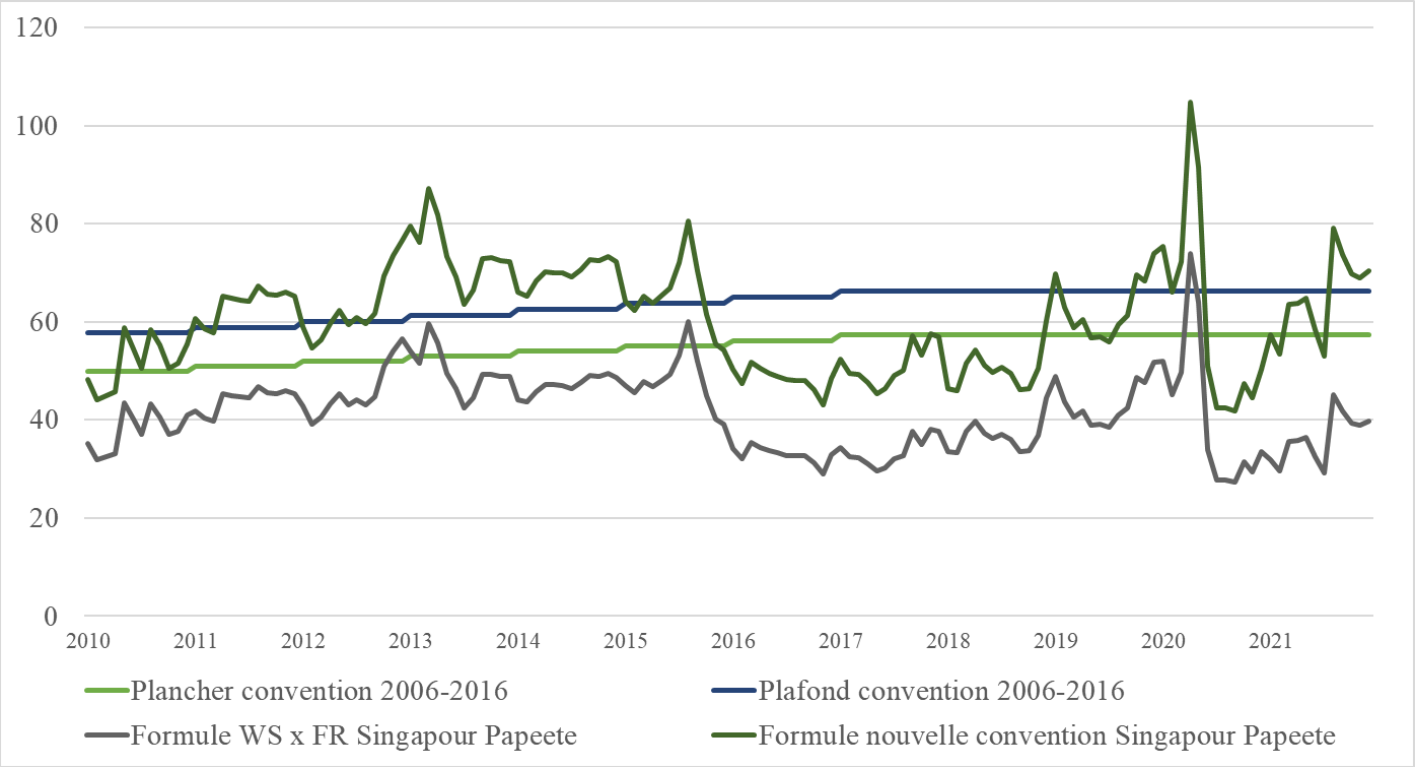
253. *A priori*, le choix d'une simple combinaison d'un taux et d'un indice (*flatrate* et *worldscale*), sans majoration, serait plus pertinent et réaliste.

254. Dans ce cas, la formule s'écrirait sous la forme suivante :

Tarif du fret en USD par tonne métrique
=
(Flat rate de la route Singapour-Papeete) x (point worldscale de la route TC7)

255. Le taux de fret moyen en 2021 par exemple aurait été de 36 USD par tonne avec l'application de cette formule, contre 65 USD dans la formule proposée par les projets de convention (+ 80 %).

Comparaison du tarif du fret en $ par tonne entre l'application des indices sans majoration et le projet de nouvelle convention transmis à l'Autorité



Source : APC, d'après données DGAE et SDE

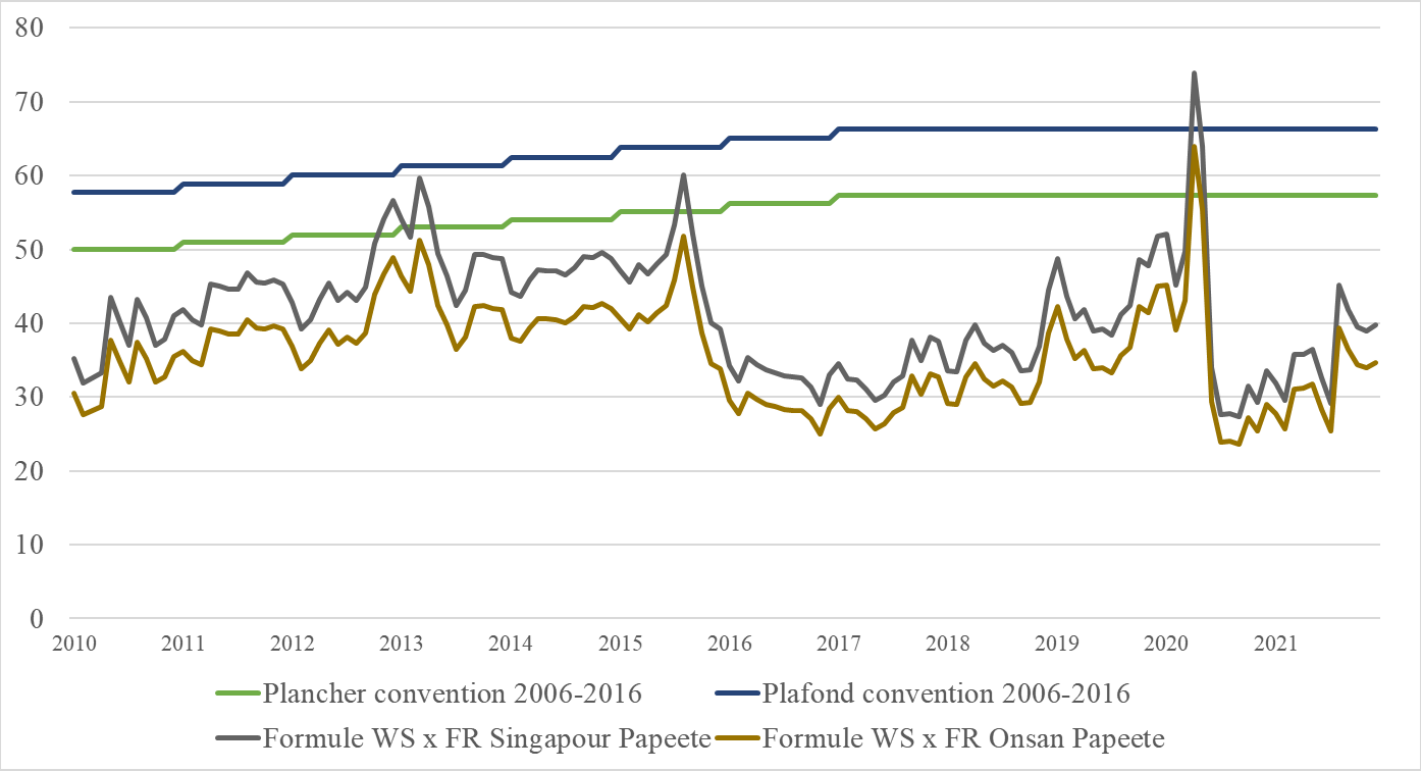
256. Le gain serait encore plus conséquent en retenant, au moins pour les voyages concernés, les indices correspondant à la route depuis la Corée du Sud.

257. Dans ce cas, la formule s'écrirait sous la forme suivante :

Tarif du fret en USD par tonne métrique
=
(Flat rate de la route réellement utilisée) x (point worldscale de la route TC7)

258. Le coût de cette route en 2021 a été en moyenne de 32 USD par tonne contre 36 USD pour celle depuis Singapour.

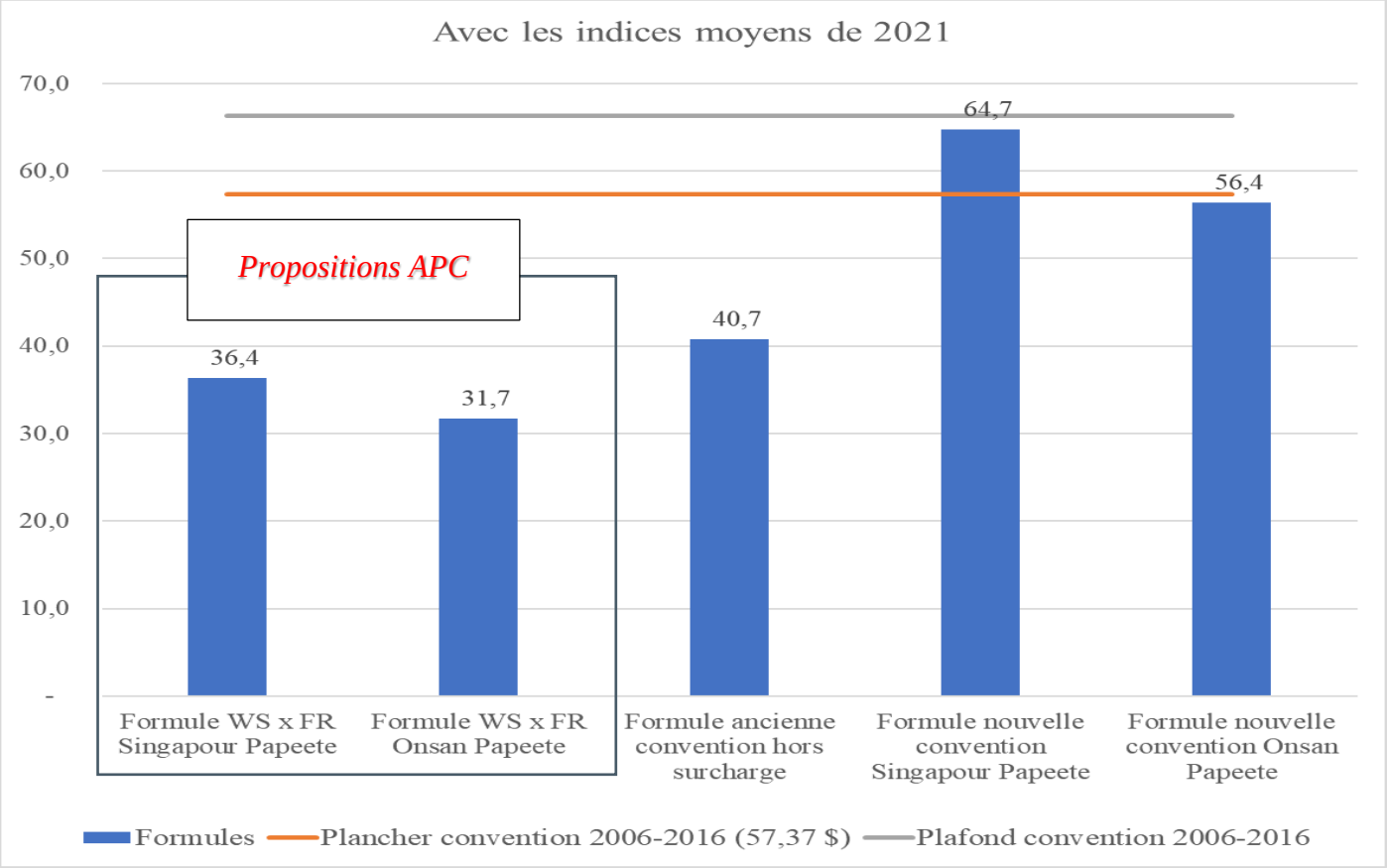
Comparaison du tarif du fret en USD par tonne entre l'application des indices sans majoration depuis Singapour et depuis Onsan (Corée du Sud)



Source : APC, d'après données DGAE et SDE

259. Il ressort de ces simulations que les écarts entre les différentes formules, avec ou sans majoration, sont loin d'être négligeables, puisqu'ils vont du simple au double. Les majorations n'apparaissent plus justifiées dès lors que la base de cette nouvelle formule, le *flat rate*, est désormais fondé sur le trajet jusqu'à Papeete (plutôt que Sydney), que le transport de fuel n'est plus significatif et qu'il n'est pas contesté que les compagnies pétrolières effectuent une optimisation de leurs routes et de leurs livraisons et ne souffrent donc pas la taille réduite de la passe de Papeete.

Comparaison du tarif du fret en $ par tonne selon les différentes formules envisageables



Source : APC, d'après données DGAE et SDE

260. En outre, les effets cumulés du choix de la formule sont significatifs pour le consommateur polynésien.

261. Si l'on prend pour référence l'année 2021 :

- l'application de la formule proposée dans les nouveaux projets de convention aurait représenté une majoration de 250 M F CFP par rapport au prix effectivement pratiqué en 2021 (57,37 $) ;
- l'application des seuls *flat rate* et indice *worldscale*, sans majoration, de la route de Singapour vers Papeete aurait représenté un gain de 711 M F CFP par rapport au prix effectivement pratiqué en 2021 (et de 870 M F CFP pour la route depuis Onsan) ;
- **l'écart du coût du fret aurait donc été de près d'un milliard de francs entre une formule reposant sur l'application des seuls indices, sans majoration, et l'application de la formule prévue par les projets de convention avec les compagnies pétrolières.**

262. Or, le coût du fret se répercute intégralement dans le prix de vente autorisé (ou dans le budget du Pays en cas de compensation par le FRPH). Ces écarts représentent donc un manque à gagner équivalent pour l'économie polynésienne.

Écarts sur le coût total du fret annuel selon les formules (sur la base des données de l'année 2021)

		Prix facturé (plancher convention 2006-2016)	Formule WS x FR Singapour Papeete (sans majoration)	Formule WS x FR Onsan Papeete (sans majoration)	Formule ancienne convention (hors surcharge)	Formule nouvelle convention Singapour Papeete	Formule nouvelle convention Onsan Papeete
Coût total du fret 2021 en milliards de F CFP		1,9	1,2	1,1	1,4	2,2	1,9
Ecart par rapport au coût actuel	en %	0%	-37%	-45%	-29%	13%	-2%
	en millions de F CFP	-	- 711	- 870	- 563	250	- 33

Fret en tonnes : 338 706

Taux de change : 1 $ = 100 F CFP

Source : APC, d'après données DGAE et SDE

3. UN ENJEU PERSISTANT ET TRANSVERSAL : AMÉLIORER L'ACCÈS AU TERRITOIRE POLYNÉSIEN PAR VOIE MARITIME

263. A l'heure actuelle, les dessertes maritimes en hydrocarbures sur le territoire polynésien se heurtent à la faible profondeur de la passe de Papeete et à des capacités de stockage limitées. Si les secondes relèvent d'acteurs privés, qui ont créé des sociétés de stockage dont ils sont conjointement actionnaires, la gestion des travaux du port relève du Pays. Or, l'approfondissement de la passe permettrait, par un accroissement des volumes transportés par voyage, de réduire le coût unitaire et de faciliter la mutualisation entre les acteurs.

264. Il permettrait également de renforcer la concurrence en rendant le port accessible à des navires de plus grand tonnage.

265. La problématique de capacité du port a déjà été étudiée dans un avis de l'Autorité relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française[54] où des pistes de réflexions avaient été envisagées :

- Approfondir la passe de Papeete et le quai au long cours à 14,50 m, élargir la passe et le quai et le cas échéant, étendre le terminal de commerce actuel vers la zone d'entrepôts et déplacer les hangars de magasinage.
- Déplacer le port vers la zone Est, avec un accès par la passe de Taunoa, plus profonde, pour créer un terminal de commerce de 25 ha.

266. Le gouvernement s'est depuis saisi de cette question. Ainsi, le conseil des ministres du 8 juillet 2021 indique que *« Face à la perturbation du transport maritime vers la Polynésie française et ses conséquences sur l'approvisionnement du Pays, le Gouvernement envisage d'implanter un nouveau port dans une zone naturellement plus adaptée, qui accueillerait une plateforme de débarquement et une zone de développement pour les entreprises (agro-transformations, logistiques, etc.). / Il s'agit de répondre à la demande des compagnies maritimes qui souhaitent un réaménagement du Port de Papeete et un accès avec une passe plus profonde permettant le passage de porte-conteneurs plus grands, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelles, impactant directement le coût du fret international ».* L'Autorité ne peut que saluer cette avancée.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur, et de M. Matthieu Pujuguet, rapporteur général par intérim, par Mme Johanne Peyre, présidente, Mme Aline Baldassari, M. Youssef Guenzoui, Mme Marie-Christine Lubrano et M. Christian Montet, membres.

La présidente

Johanne Peyre