Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale des Finances	Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies	Inspection générale de l'Administration
N° 2008-M-082-03	N° 23/2008	N° 09-019-01

RAPPORT

sur

la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer

Établi par

Anne BOLLIET
Inspectrice générale
des Finances

Gilles BELLEC
Ingénieur général
des Mines

Jean-Guy de CHALVRON
Inspecteur général de
l'Administration

Thomas CAZENAVE
Thibaut SARTRE
Inspecteurs des Finances

Nicolas CLOUET
Inspecteur de l'administration

- MARS 2009 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

I. LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DES CARBURANTS DANS LES QUATRE DOM EST PERTURBE DEPUIS L'ETE 2008. ..... **3**

A. LE MARCHE DES CARBURANTS DANS LES QUATRE DOM EST SOUS CONTRAINTES 3
B. LES BESOINS DES DOM EN CARBURANTS ROUTIERS SONT SATISFAITS PAR QUELQUES COMPAGNIES PETROLIERES QUI INSCRIVENT LEUR ACTIVITE DANS UN CONTEXTE MONDIALISE 5
1. Aux Antilles et en Guyane *5*
2. A la Réunion *6*
3. Dans les quatre DOM *6*
C. LE PRIX DES CARBURANTS DANS LES DOM DEROGE AU PRINCIPE DE LA LIBERTE DES PRIX 8
D. AVANT L'ETE 2008, LE PRIX DES CARBURANTS ETAIT, DANS LES DOM A L'EXCEPTION DE LA GUYANE, ASSEZ PROCHE DE CELUI EN VIGUEUR EN METROPOLE 9
E. A PARTIR DE L'ETE 2008, DES CRITIQUES CROISSANTES SUR LE PRIX DES CARBURANTS METTENT EN EVIDENCE LA COMPLEXITE ET L'OPACITE DU SYSTEME D'ADMINISTRATION DES PRIX 10

II. L'ANALYSE DE LA STRUCTURE DE PRIX FAIT APPARAITRE DES LIGNES DE PRIX SUREVALUEES AINSI QUE DES SURCOUTS **12**

A. CONCERNANT L'APPROVISIONNEMENT EN PETROLE BRUT OU EN PRODUITS RAFFINES, CERTAINS FRAIS ACCESSOIRES SEMBLENT SUREVALUES. 12
1. Les approvisionnements en pétrole brut et en produits raffinés *12*
2. Certains coûts de transport pourraient être réduits. *13*
3. La mutualisation des coûts de transport qui existe entre la Guadeloupe et la Martinique pourrait être étendue à la Guyane *14*
4. Aux Antilles, une question est en voie de règlement, celle de la récupération et du traitement des huiles usagées *14*
B. DANS LES DEPARTEMENTS FRANÇAIS D'AMERIQUE (DFA), LE COUT DU RAFFINAGE PAR LA SARA EST PLUS ELEVE QUE CELUI D'UNE RAFFINERIE STANDARD EUROPEENNE ET EST REPARTI DE MANIERE DESEQUILIBREE ENTRE LES PRODUITS 14
1. Le prix de sortie SARA est difficile à piloter et ne donne pas satisfaction *14*
2. Ce « prix de sortie SARA » est plus élevé, en moyenne sur la période 2005-2008 de 19 centimes € (supercarburant) et 11 centimes € (gazole) par rapport à une raffinerie standard européenne. *15*
3. Le surcoût de la SARA qui n'est actuellement supporté que par les carburants routiers pourrait être mieux réparti *17*
C. LE COUT DE PASSAGE DANS LES DEPOTS EST FIXE A UN NIVEAU TROP ELEVE PAR RAPPORT AUX COUTS REELLEMENT SUPPORTES 18
1. Le coût de passage en dépôt pourrait être revu à la baisse dans les quatre départements *19*
2. La mutualisation des coûts de transport entre les Antilles et la Guyane pourrait être étendue au coût de passage dans les dépôts SARA *19*
D. LA MARGE DE DISTRIBUTION EST SURESTIMEE PAR RAPPORT AUX COUTS ET POURRAIT ETRE REVUE A LA BAISSE 20
1. La marge de gros est surévaluée *21*
2. Le niveau de la marge de détail s'explique principalement par le niveau des charges salariales *22*
E. A L'AVENIR, CERTAINS FACTEURS POURRAIENT CONTRIBUER A LA HAUSSE DU PRIX DES CARBURANTS 23
1. La taxation générale sur les activités polluantes (TGAP) *23*
2. Les modalités de calcul de l'octroi de mer aux Antilles *23*
3. La taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation *24*

III. DES EVOLUTIONS SONT ENVISAGEABLES DANS LE CADRE D'UN SYSTEME DE PRIX ADMINISTRES 25

A. IL EST INDISPENSABLE D'AMELIORER LA TRANSPARENCE DU SYSTEME ET DE CLARIFIER LES REGLES D'ADMINISTRATION DES PRIX 26

B. POUR LES DFA, LA MISSION PROPOSE UNE NOUVELLE FORMULE DE CALCUL DU « PRIX DE SORTIE SARA ». 27

C. IL EST POSSIBLE DE RENDRE LE SYSTEME DE PRIX PLUS REACTIF EN REDUISANT LE DECALAGE TEMPOREL ENTRE LE PRIX DU CARBURANT OUTRE-MER ET LES COURS MONDIAUX 28

D. LA MISSION A ETUDIE LA POSSIBILITE DE TRANSFERER LA COMPETENCE DE FIXATION DES PRIX DES CARBURANTS. 29

1. Aux collectivités territoriales 29

2. A une autorité indépendante 29

IV. AU-DELA DES AJUSTEMENTS PROPOSES SUR LA STRUCTURE DE PRIX, LA MISSION A EXAMINE DES PISTES D'EVOLUTION PLUS STRUCTURELLES 30

A. LA LIBERALISATION DES PRIX DES CARBURANTS OUTRE-MER NE SEMBLE ENVISAGEABLE QU'AU STADE DE LA DISTRIBUTION 30

1. La libéralisation de l'approvisionnement et du stockage n'est pas possible en raison de leur caractère monopolistique 30

2. La libéralisation de la distribution peut être envisagée mais il ne faut pas sous-estimer les conséquences sociales 31

B. LE STOCKAGE CONSTITUE UNE FACILITE ESSENTIELLE, DONT IL FAUT TIRER TOUTES LES CONSEQUENCES 32

C. LE SCENARIO D'UN APPROVISIONNEMENT EN PRODUITS RAFFINES DEPUIS L'EUROPE DU NORD ALTERNATIF A L'ACTIVITE DE RAFFINAGE DE LA SARA 33

D. LA VOIE D'UN APPROVISIONNEMENT EN CARBURANTS ISSUS DE ZONES GEOGRAPHIQUES PLUS PROCHES DES DOM N'EST PAS ENVISAGEABLE A COURT/MOYEN TERME ET UNE DEROGATION AUX NORMES EUROPEENNES EST INCERTAINE 33

1. Les possibilités d'approvisionnement en carburants aux normes européennes depuis des Etats proches des DOM sont inexistantes actuellement 33

2. La mission a examiné la possibilité d'une dérogation aux normes européennes 34

E. UNE PEREQUATION DES PRIX DES CARBURANTS ENTRE LA METROPOLE ET LES DOM COMPORTERAIT BEAUCOUP DE DIFFICULTES. 34

V. SYNTHESE DES ECONOMIES POTENTIELLES SUR LE PRIX DES CARBURANTS 36

INTRODUCTION

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ont demandé une mission sur le système d'administration des prix des carburants dans les départements d'outre-mer. Ils ont également demandé à la mission de formuler des préconisations sur les évolutions possibles du dispositif, sans exclure une éventuelle libéralisation des prix.

Cette mission a été confiée conjointement à l'inspection générale des finances, au conseil général des mines et à l'inspection générale de l'administration.

Conformément aux demandes des ministres (cf. lettre de mission du 4 décembre 2008 en pièce jointe n°1), la mission porte sur les carburants « routiers » (supercarburant et gazole) dont les prix sont administrés par les préfets dans les quatre départements d'outre-mer (DOM). Ainsi, le prix du gaz ne figurait pas dans le champ de la mission.

La mission s'est déplacée dans chacun des quatre DOM entre le 8 décembre 2008 et le 13 février 2009, après que des manifestations se sont déjà produites contre le niveau jugé élevé des prix des carburants. Elle y a rencontré les élus, des représentants des consommateurs et des professionnels, en particulier ceux pour lesquels le carburant constitue une charge importante (pêcheurs, transporteurs …) ainsi que l'ensemble des acteurs de la filière (raffineur, importateurs, distributeurs et gérants de stations-services), soit plus de 300 personnes (cf. programmes des déplacements en pièce jointe aux annexes thématiques). Elle a eu de nombreuses réunions de travail avec les entreprises pétrolières (la société anonyme de la raffinerie des Antilles – SARA – et toutes les compagnies pétrolières intervenant dans les DOM) qui lui ont communiqué, à sa demande, les documents nécessaires à l'expertise demandée.

Elle s'est appuyée sur les services de l'Etat plus particulièrement concernés par le marché des carburants et l'administration de leurs prix, tant au niveau central que déconcentré (préfectures, DGCCRF, DGDDI, DRIRE et DGEC en particulier). Elle a par ailleurs mobilisé d'autres services de l'Etat pour recueillir des éléments d'expertise juridique et des informations sur la production et la disponibilité de carburants dans les zones Caraïbes et Océan Indien. Elle a enfin recherché des éléments de comparaison avec d'autres régions ultra-périphériques (RUP) ou d'autres économies insulaires (cf. pièce jointe n°2).

Au terme de ses entretiens, la mission constate que l'attente principale de tous ses interlocuteurs, quel que soit le DOM, porte sur la transparence, la plus complète possible, du mécanisme de formation des prix. L'absence de transparence a en effet favorisé l'émergence d'une certaine suspicion à l'égard de ce dispositif.

La mission avait comme premier objectif d'éclairer ses commanditaires sur la formation des prix des carburants outre-mer et de faire le maximum de transparence pour les consommateurs ultra-marins. Ce faisant, elle devait rechercher si les coûts qui entrent dans la structure de prix administrés sont correctement évalués et ne recèlent pas des prix excessifs ou non justifiés, voire d'abus. Elle avait aussi comme objectif l'identification de surcoûts éventuels.

Elle rappelle enfin que les conséquences éventuelles des mesures de baisse du prix des carburants prises ces derniers mois par les représentants de l'Etat dans le cadre des protocoles de sortie de crise ne relèvent pas de sa lettre de mission.

Le présent rapport constitue la synthèse des constats et propositions présentés dans quatre annexes thématiques traitant de la Guyane (annexe I), des Antilles (annexe II), de la Réunion (annexe III) et de la SARA (annexe IV). Il comporte :

- le rappel des éléments de contexte (I) ;
- les constats mis en évidence par l'analyse de la structure de prix et les propositions d'ajustement, à court terme, de certaines lignes de prix (II) ;
- des propositions d'évolution des modalités d'administration des prix, en vue notamment d'une plus grande transparence (III) ;
- des pistes d'évolution du dispositif plus structurelles (IV).

I. LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DES CARBURANTS DANS LES QUATRE DOM EST PERTURBE DEPUIS L'ETE 2008.

A. Le marché des carburants dans les quatre DOM est sous contraintes

Les caractéristiques spécifiques aux économies ultra-marines constituent des contraintes fortes au fonctionnement du marché des carburants.

L'étroitesse du marché de consommation, en raison d'une faible population dans chacun des quatre DOM, se traduit par des niveaux de consommation également faibles.

Tableau 1 : consommation des carburants en 2008 et comparaison avec la métropole
(carburants en m^3)

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	ensemble des DFA	Réunion	Ensemble DOM	Métropole
Population	402 000	405 500	221 500	1 029 000	802 000	1 831 000	62 106 000
Supercarburant	141 032	135 441	31 516	307 989	151 745	459 734	15 332 538
Gazole routier	154 302	178 738	67 359	400 399	326 495	726 894	39 003 978
Carburants routiers	295 334	314 179	98 875	708 388	478 240	1 186 628	54 336 516

Source : INSEE pour la population, directions régionales des douanes et des droits indirects pour les volumes de carburants

Sur l'ensemble des quatre DOM, la consommation de carburants routiers s'élève à un peu moins de 1,2 million de m^3, dont plus de 60% de gazole. Comme en métropole, la « diesélisation » du parc automobile s'est fortement accrue. La consommation des quatre DOM représente un peu moins de huit jours de consommation (2,2%) de la métropole pour une population représentant 2,9% de celle de la métropole.

Les évolutions démographiques ne sont pas susceptibles de modifier significativement cet état de fait d'autant que le vieillissement de la population s'accompagne d'une mobilité plus faible :

- les populations de la Martinique et de la Guadeloupe sont en voie de stabilisation, avec une faible croissance démographique et un début de vieillissement. La consommation de carburants a d'ailleurs peu augmenté depuis 2003 (+2,2% en Martinique et +8% en Guadeloupe) ;
- la population de la Réunion continue à croître mais à un rythme moindre qu'auparavant et avec un accroissement significatif de son vieillissement lorsque le département atteindra le million d'habitants vers 2030 (un quart de la population ayant alors plus de 60 ans). La consommation de carburants augmente encore actuellement à un rythme de 3%, beaucoup plus faible qu'auparavant ;
- seule la Guyane, avec un taux de croissance démographique de 3,9%, représente encore un potentiel de croissance importante de la consommation puisque sa population pourrait doubler d'ici à 2030 (425 000 habitants) avec une faible part de plus de 60 ans (10%).

L'éloignement de la métropole et l'insularité renforcent les contraintes d'approvisionnement : en l'absence de ressources pétrolières propres, les besoins en carburants des DOM doivent être satisfaits par des importations de pétrole brut (pour approvisionner en carburants les Antilles et la Guyane) ou de produits raffinés (dans les quatre DOM).

D'un point de vue communautaire, les DOM sont des régions ultrapériphériques (RUP) dans lesquelles s'appliquent, sauf dérogation, les directives et règlements européens. Sont donc en vigueur, comme en métropole, les normes prévues par la directive carburants 98/70 CE en cours de modification, qui fixe notamment le taux de teneur en soufre des carburants routiers (50 ppm puis 10 ppm depuis le 1er janvier 2009). Actuellement, les Etats proches des départements français d'Amérique (DFA) - les Etats de la Caraïbe, le Venezuela et les Etats-Unis - appliquent des normes beaucoup moins strictes. Il en est de même des Etats de l'Océan Indien (Madagascar, Maurice, Afrique du Sud). A ce jour, les raffineries de ces zones ne produisent pas de carburants aux normes européennes.

Pour disposer de carburants aux normes européennes, seule la raffinerie de la SARA en Martinique est en mesure, dans la région, d'approvisionner les Antilles et la Guyane. Pour la Réunion, la zone d'approvisionnement la plus proche se situe à Singapour.

Les DOM sont distants de la métropole et de l'Europe de 7 000 km pour les départements français d'Amérique (DFA) et de plus de 9 000 km pour la Réunion. De plus, ils ne sont pas situés sur les grandes routes maritimes.

Par conséquent la desserte en carburants est effectuée par des navires de taille petite ou moyenne (43 000 tonnes par exemple pour le Tamarin qui dessert la Réunion), ce qui ne permet pas d'optimiser les chaînes logistiques et accroît les coûts unitaires de transports.

L'exigence de sécurité des approvisionnements conduit les compagnies qui approvisionnent les DOM à conclure des contrats d'affrètement de moyenne et longue durée (5 ans par exemple pour le Tamarin) et à disposer de navires dédiés[1], disponibles 365 jours par an, de manière à réduire les risques de rupture d'approvisionnement. Ainsi, l'acheminement des carburants ne peut profiter de l'importante baisse des taux de fret constatée depuis l'été 2008 même si cette forme de contrat prémunit contre des hausses éventuelles.

Les accès portuaires peuvent être difficiles. A Degrad des Cannes en Guyane, la capacité du bateau (le Kerfons) est limitée à 7 000 tonnes. A Pointe-à-Pitre, seuls des navires de 10 000 tonnes environ peuvent accéder.

Au total, l'étroitesse actuelle du marché qui, à l'exception de la Guyane, devrait se pérenniser, conjuguée à l'éloignement de la métropole et à l'impossibilité de s'approvisionner dans la zone géographique constituent des contraintes fortes à un fonctionnement optimum du marché des carburants.

Par ailleurs, dans les DOM, le poids des dépenses afférentes à l'automobile[2] dans le budget des familles est souvent plus élevé qu'en métropole : 19% en Guadeloupe, 18,3% à la Réunion et 17,6% en Guyane pour 13,3% en métropole. Ces chiffres traduisent un effet de rattrapage par rapport à la métropole, qui n'est pas encore complètement achevé, notamment pour les familles les plus modestes[3]. Ils traduisent aussi la quasi-absence de transport collectif, rendant indispensable le recours à son véhicule particulier, notamment pour les déplacements domicile / travail.

---

[1] Sauf pour l'approvisionnement en brut de la SARA.

[2] Ces dépenses comprennent l'achat et l'entretien du véhicule ainsi que le carburant (INSEE, enquête budget des familles 2006).

[3] Pour les familles les plus modestes (1er quintile de niveau de vie), le poids des dépenses automobiles est de 17,3% du budget en Guadeloupe, 13% en Martinique et 11,3% en Guyane et à la Réunion, à comparer à 7,8% et 9% pour les familles les plus modestes de métropole (1er et 2ème déciles de niveau de vie).

B. Les besoins des DOM en carburants routiers sont satisfaits par quelques compagnies pétrolières qui inscrivent leur activité dans un contexte mondialisé

Les DOM sont desservis par un nombre limité de compagnies pétrolières qui exercent leur activité à différentes étapes de la filière pétrolière : approvisionnement, raffinage, distribution et réseau de stations-services. Cette desserte est réalisée selon deux modalités différentes : dans les DFA, le carburant routier aux normes européennes est raffiné sur place par la SARA ; à la Réunion, il est importé déjà raffiné.

1. Aux Antilles et en Guyane

Dans les départements français d'Amérique, la Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles (SARA), installée en Martinique, constitue le pivot de l'organisation industrielle de la filière carburants. Créée à l'initiative du gouvernement français, elle a été mise en service en 1971. Elle dispose d'une capacité de raffinage de 800 000 tonnes environ et produit notamment du supercarburant, du gazole, du carburéacteur[4], du fioul domestique et du fioul lourd. La SARA est détenue par Total (50%) et trois autres compagnies (Rubis, ExxonMobil et Chevron-Texaco). Outre l'activité de raffinage, la SARA a une activité de stockage puisqu'elle possède la quasi-totalité des capacités de stockage des DFA, soit près de 450 000 m^3, ainsi que d'autres activités accessoires (embouteillage de gaz, production d'électricité pour les besoins de la raffinerie essentiellement,…).

La capacité de production de la SARA en carburants routiers est inférieure d'un tiers environ à la consommation des DFA, si bien qu'elle est obligée d'importer des produits déjà raffinés pour combler cet écart.

Pour son approvisionnement, la SARA recourt aux sociétés de négoce (trading) de ses quatre actionnaires, chacun à tour de rôle en fonction de sa part de marché, pour rechercher le brut convenant aux spécifications techniques de la SARA. Celui-ci est alors vendu et facturé à la SARA par la société de négoce qui obtient le marché. En règle générale, le pétrole brut vient de mer du Nord. La SARA est donc propriétaire du pétrole brut ainsi acquis et des produits raffinés qui sortent de la raffinerie. Ces produits sont ensuite stockés par la SARA dans ses cuves, en Martinique et en Guadeloupe, puis vendus aux distributeurs.

Dans chaque département, la distribution de gros est alors assurée, après mise à la consommation à la sortie des cuves de stockage, par :

- six grossistes en Martinique, les quatre actionnaires de la SARA (Total via Total-Caraïbes, Rubis, Exxon-Mobile et Texaco-Chevron) et deux indépendants : WIPCO (Western Indies Petroleum Company, filiale du groupe Loret) et CAP (compagnie antillaise de pétrole, filiale du groupe Barbotteau) ;
- sept grossistes en Guadeloupe, les quatre actionnaires de la SARA et trois indépendants : WIPCO, CAP et GPC (Guadeloupe Petroleum Company, filiale du groupe Gaddarkhan) ;
- trois grossistes en Guyane, actionnaires de la SARA, Total, via Total Caraïbes, Texaco-Chevron et Rubis. A la différence de la Guadeloupe, les grossistes de Guyane affrètent ensemble un bateau (le Kerfons) et stockent dans les cuves de la SARA en Guyane des carburants qui leur appartiennent.

Enfin, la distribution de détail est assurée dans ces trois départements par un réseau de stations-services qui sont presque toutes la propriété des distributeurs de gros précités ou en contrat d'exclusivité avec ceux-ci.

[4] A partir de 2009, la SARA envisage de ne plus produire de carburéacteur.

Tableau 2 : nombre et répartition des stations-services, propriétés des groupes pétroliers (DFA) ou en contrat d'exclusivité au 1er janvier 2009

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Ensemble	%
Total	41	48	12	101	42,1 %
Rubis-Vito	22	27	9	58	24,2 %
Exxon-Mobile	21	19	/	40	16,6 %
Texaco-Chevron	10	9	8	27	11,2 %
WIPCO	1	5	/	6	2,5 %
CAP	1	6	/	7	2,9 %
GPC	/	1	/	1	Ns
Ensemble	96	115	29	240	100 %

Source : DRCCRF

2. A la Réunion

L'approvisionnement en carburants est effectué directement depuis Singapour en produits raffinés par quatre importateurs : la Société Réunionnaise de Produits Pétroliers (SRPP), Total-Réunion, Chevron-Texaco et Tamoil. Ces importateurs se groupent pour mutualiser les coûts d'approvisionnement et de fret. A tour de rôle, c'est la société de négoce (trading) de l'un des importateurs qui recherche les produits, aux normes européennes, permettant d'approvisionner la Réunion. Un contrat est alors conclu entre le groupe qui va fournir les produits – celui-ci peut être ou non un des quatre importateurs – et la société de négoce précitée, pour le compte des quatre importateurs. Actuellement, c'est le trading de Chevron – Texaco qui est en charge de l'approvisionnement. A compter du 1er avril 2009, cette responsabilité est assurée par Total.

Le stockage est effectué depuis 1955 par la SRPP qui possède les cuves à Port Réunion mais chaque importateur reste propriétaire des carburants qu'il y stocke.

La SRPP est détenue à parts égales par Total et par Shell. Elle exerce plusieurs activités : elle est à la fois importateur et distributeur de carburants, aux côtés de trois autres compagnies ; elle est aussi opérateur unique du stockage ; elle assure enfin le remplissage des bouteilles de gaz.

La distribution de détail est assurée par un réseau de 148 stations services réparties sous cinq enseignes, le groupe Total étant directement ou indirectement présent dans 84 stations (56%) :

Tableau 3 : nombre et répartition des stations-services à la Réunion

Enseigne	Nombre de stations
Total-Réunion	32
Caltex (livré par Chevron-Texaco)	36
Tamoil	28
Elf (livré par la SRPP)	25
Shell (livré par la SRPP)	27
Ensemble	148

Source : DRCCRF

3. Dans les quatre DOM

Au total, dans les DFA comme à la Réunion :

- l'approvisionnement est mutualisé entre tous les importateurs qui se regroupent pour confier à l'un d'entre eux, à tour de rôle, la responsabilité d'acheter les carburants pour le compte de tous et pour affréter ensemble un pétrolier unique dédié. Compte tenu de l'étroitesse et des caractéristiques du marché, cette mutualisation est nécessaire pour ne pas multiplier les coûts fixes. En pratique, elle correspond à un opérateur unique en situation de monopole ;

- le stockage du carburant est un monopole de fait, assuré par la SARA dans les DFA et la SRPP à la Réunion ;
- la distribution de carburants fait intervenir plusieurs distributeurs dans chaque DOM (de trois à sept) et un réseau assez dense de stations-services. Dans les DFA comme à la Réunion, le nombre de stations est assez stable depuis une dizaine d'années : cette stabilité peut témoigner d'une faible concurrence ou d'une fermeture du marché, alors même que c'est à ce stade de la filière carburants qu'on pourrait attendre une réelle concurrence. A la différence de la métropole, le service des carburants est systématiquement assuré par un personnel de piste important.

Les compagnies pétrolières, présentes dans les DOM, exercent leur activité comme elles le font ailleurs dans le monde. Elles sont organisées avec de nombreuses filiales ou unités de gestion spécialisées qui interviennent à la demande des unités géographiques, Total-Caraïbes, Total-Guadeloupe et Total-Réunion, par exemple, filiales de Total Outre-mer. Le fonctionnement de ces grands groupes fait intervenir un double système de responsabilité :

- une organisation juridique et financière, avec des filiales à 100% qui assurent la facturation ;
- en parallèle, une organisation plus matricielle, autour des produits, des unités géographiques ou d'activités spécialisées.

Ainsi, les approvisionnements en pétrole sont effectués pour le compte de la SARA ou des importateurs de la Réunion, par la filiale en charge du négoce (trading) de l'importateur ou de l'actionnaire de la SARA dont c'est le tour de réaliser l'approvisionnement. Cette filiale lance un « appel d'offres »[5] pour spécifier les quantités et la qualité recherchées. A l'issue de la consultation, elle achète les produits et les refacture à la SARA ou aux quatre importateurs de la Réunion. Des unités de gestion spécialisées interviennent également en matière d'expertise ou de transport du carburant (shipping).

Cette organisation, complexe, se retrouve pour chacun des opérateurs pétroliers, ce qui explique que l'approvisionnement des DOM en carburants fasse intervenir de nombreux acteurs localisés à Londres, Bruxelles, Genève ou Singapour. Leur activité est retracée dans des organigrammes et des comptes d'entreprises, qui ne sont pas tenus dans les DOM. Les activités et acteurs qui concourent à l'approvisionnement des DOM en carburants sont rémunérés :

- soit par des commissions. C'est le cas par exemple des commissions de trading prévues dans les formules permettant de calculer les coûts d'approvisionnement (inclus dans le prix de sortie SARA ou dans le prix d'approvisionnement à la Réunion) ;
- soit par des participations et contrats d'assistance. Ainsi, la SARA a un contrat d'assistance avec Total sur plusieurs aspects, notamment techniques (sécurité, inspection, entretien, formation…).

[5] Il ne s'agit pas d'un appel d'offres au sens où on l'entend dans la commande publique mais d'une consultation des actionnaires ou d'autres partenaires, effectuée sous forme orale et dématérialisée et sur une très courte période.

C. Le prix des carburants dans les DOM déroge au principe de la liberté des prix

Depuis l'ordonnance du 1er décembre 1986, les prix des biens et services sont « librement déterminés par le jeu de la concurrence » au lieu de l'être par l'autorité administrative. Cependant, cette ordonnance prévoit que les prix puissent être réglementés dans certaines zones ou secteurs, par décret en Conseil d'Etat pris après avis du conseil de la concurrence, « quand la concurrence par les prix est limitée », en raison notamment de « difficultés durables d'approvisionnement ». Le conseil de la concurrence a considéré[6] que cette situation s'appliquait au marché des produits pétroliers dans les quatre départements d'outre-mer, dans la mesure où « l'approvisionnement en produits pétroliers est assuré par une seule entreprise qui contrôle à la fois les opérations en raffinerie, d'importation et de stockage » et où « l'absence de concurrence au stade des prix de gros limite la concurrence par les prix dans la distribution de détail ».

Suite à cet avis, le Gouvernement a instauré une réglementation du prix de certains produits pétroliers, par décrets du 17 novembre 1988 (un décret par département), ultérieurement modifiés (pour les Antilles en 2003) et complétés par des arrêtés ou des protocoles. Il s'agit notamment, dans les quatre DOM du supercarburant et du gazole.

Par ces décrets, le préfet fixe, dans chaque département et pour chaque catégorie de produit réglementé, le prix de vente maximum en gros et au détail. Outre la marge maximum de gros (consentie aux compagnies pétrolières distributrices) et la marge maximum de détail (consentie aux gérants de stations-services), le préfet détermine les autres composantes du prix : le taux de passage dans les cuves de stockage, le coût de transport entre, par exemple, la Martinique et la Guadeloupe ou la Guyane, et, selon les départements, des frais divers. Enfin, le prix maximum de détail, arrêté par le préfet et publié, incorpore des éléments de coût qui ne dépendent ni des pétroliers ni de la négociation conduite sous l'égide du préfet, tels que les droits et taxes votés par le conseil régional sur les produits pétroliers réglementés (octroi de mer, octroi de mer régional et taxe spéciale de consommation, dont le produit revient aux collectivités territoriales) ou, dans certains départements, les droits de ports ou redevances perçus par la chambre de commerce et d'industrie.

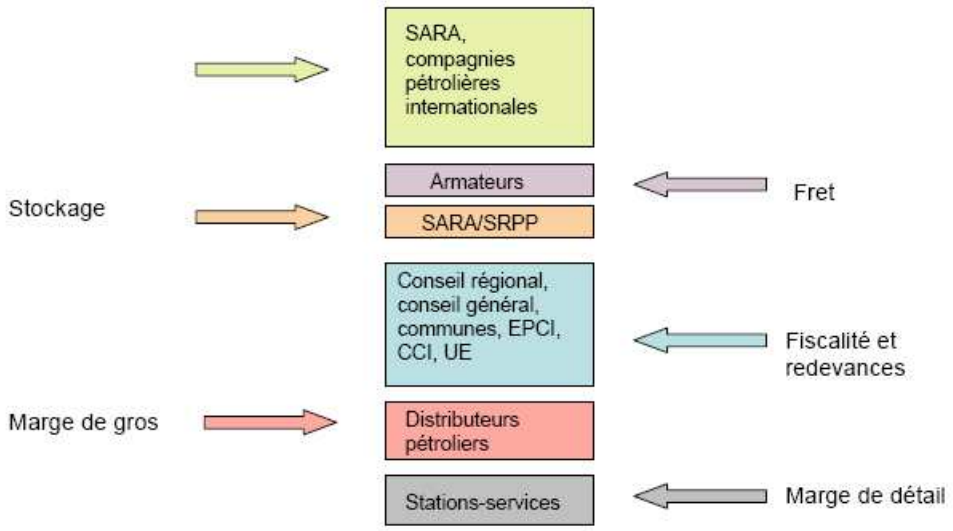
Conformément à la réglementation, le préfet modifie les différents éléments du prix maximum de vente pour tenir compte :

- à tout moment, d'une part, de l'évolution du prix des produits importés (bruts ou raffinés), et prendre ainsi acte de l'évolution des cours mondiaux, d'autre part, de la variation des droits et taxes décidée par le conseil régional ;
- une fois par an, en fonction des « variations justifiées des salaires et des autres éléments du prix de revient ».

[6] Avis 88-A-04 du 16 mars 1988.

La structure de prix des carburants routiers comprend les principales rubriques suivantes, avec des variantes selon les départements :

Schéma 1 : Structure de prix type dans les DOM



Source : Mission

D. Avant l'été 2008, le prix des carburants était, dans les DOM à l'exception de la Guyane, assez proche de celui en vigueur en métropole

Sur les cinq dernières années, les prix des carburants aux Antilles et à la Réunion étaient globalement proches de ceux de la métropole, un peu plus élevés pour le supercarburant mais inférieurs pour le gazole. En Guyane, les prix des carburants ont été supérieurs à ceux de la métropole.

Globalement, les faibles écarts s'expliquent par une taxation plus modérée qui contrebalance les surcoûts d'approvisionnement.

Le niveau de taxation[7] pesant sur les carburants est moins élevé qu'en métropole :

- de manière générale, la taxe spéciale sur la consommation (TSC) est moins élevée dans les DOM que la taxe intérieure de consommation (TIC) en métropole sauf en Guyane et pèse moins sur le gazole que sur le supercarburant ;
- l'octroi de mer (OM) et l'octroi de mer régional (OMR), représentent 7 à 7,5% environ de la valeur en douane des carburants mis à la consommation en Guadeloupe et en Guyane. En Martinique et encore plus à la Réunion, cette taxation est différenciée, le gazole étant moins taxé que le supercarburant.

[7] La fiscalité sur les carburants est différente dans les DOM de celle en vigueur en métropole : ainsi, la taxe intérieure de consommation (TIC, anciennement TIPP) et la TVA ne sont pas applicables. S'appliquent en revanche aux carburants, des impôts de droit commun outre-mer (l'octroi de mer et l'octroi de mer régional) ainsi qu'un impôt spécifique, la taxe spéciale sur la consommation (TSC). Celle-ci est calculée sur le volume de carburant mis à la consommation et son tarif ne peut excéder celui de la TIC métropolitaine. Les taux et tarifs de ces impôts sont votés par les conseils régionaux, leur produit est affecté aux collectivités territoriales.

Tableau 4 : montant des taxes dans le prix du super carburant au 1er décembre 2008
et comparaison avec la métropole

	Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Equivalent Métropole
Taux OM Taux OMR	4,5 % 2,5 %	5 % 2,5 %	7 % 2,5 %	21 % 2 %	TVA = 19,6 %
Tarif TSC en €/l	0,6396	0,49937	0,47613	0,582	TIC = 0,6396
Montant des 3 taxes en €/litre	0,6966	0,5507	0,5411	0,7061	0,784
Prix de détail en €/l	1,47	1,36	1,32	1,39	
% des taxes dans le prix de vente/détail	47,4 %	40,5%	40,9 %	50,8%	72 %

Source : DRDDI. Traitement mission.

Tableau 5 : montant des taxes dans le prix du gazole au 1er décembre 2008
et comparaison avec la métropole

	Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Equivalent Métropole
Taux OM Taux OMR	4,5 % 2,5 %	5 % 2,5 %	0 1,5 %	3 % 2 %	TVA = 19,6 %
Tarif TSC en €/l	0,4169	0,2809	0,2212	0,3613	TIC = 0,4284
Montant des 3 taxes en €/litre	0,4750	0,3333	0,2317	0,3938	0,594
Prix de détail en €/l	1,25	1,19	1,06	1,10	
% des taxes dans le prix de vente / détail	37,6 %	28 %	21,8%	35,8 %	59,7 %

Source : DRDDI. Traitement mission.

Au total, le poids de la fiscalité dans le prix de vente au détail est, comme en métropole, plus faible pour le gazole que pour le supercarburant. La fiscalité représente entre le quart et la moitié du prix du gazole sauf en Martinique où elle est plus faible. La fiscalité représente environ 40% du prix du supercarburant aux Antilles et atteint la moitié de ce prix environ à la Réunion et en Guyane, en raison notamment du taux de l'octroi de mer à la Réunion, de celui de la TSC en Guyane.

E. A partir de l'été 2008, des critiques croissantes sur le prix des carburants mettent en évidence la complexité et l'opacité du système d'administration des prix

La baisse brutale du prix du baril de pétrole au niveau mondial s'est traduite par une diminution rapide du prix des carburants en métropole, où les prix moyens du litre de supercarburant ou du gazole étaient descendus à respectivement 1,15 € et 1,11 € en novembre 2008, contre 1,47 € et 1,42 € en juillet 2008. Cette baisse n'étant répercutée qu'avec retard dans les DOM, les révisions de prix intervenant entre tous les mois et tous les trois mois, un écart est apparu et s'est même amplifié entre l'été et l'automne 2008, entre les prix des carburants vendus dans les DOM et ceux de métropole. Des protestations et manifestations ont eu lieu à la Réunion dès septembre 2008 puis en Guyane et en Guadeloupe en décembre 2008. Des premières baisses des prix des carburants ont alors été décidées par le préfet le 1er octobre 2008 à la Réunion et le 1er décembre 2008 en Guadeloupe.

En Guyane, la situation avait été rendue plus complexe et plus difficilement supportable par le consommateur du fait d'un changement d'approvisionnement. Suite à une action en justice engagée par certains importateurs d'automobiles contre les compagnies pétrolières qui importaient des carburants ne respectant pas les normes européennes (depuis Trinidad-et-Tobago), les importateurs-distributeurs ont été condamnés (référé du 17 novembre 2006) à approvisionner la Guyane en carburants respectant ces normes. Dans l'impossibilité de trouver des carburants aux normes européennes à proximité de la Guyane, ils ont importé du carburant auprès de la SARA. Ce changement d'approvisionnement devait se traduire par un prix de détail plus élevé, correspondant à une hausse de 25,6 centimes pour le super et 20,5 centimes pour le gazole. De plus, intervenait au même moment une hausse de la taxe spéciale de consommation décidée par le conseil régional. Au total, les prix de détail auraient dû être augmentés de 31 centimes (super) et 27 centimes (gazole).

De telles augmentations ont été jugées difficilement supportables pour le consommateur. Elles ont fait l'objet d'une mise en œuvre progressive à partir de février 2007, le lissage devant se terminer fin 2008. En novembre 2008, les prix du litre de super et de gazole étaient respectivement de 1,77 € et 1,55 €, soit une différence de 62 et 44 centimes par rapport aux prix métropolitains. Cette situation a déclenché une vague de protestations et un blocage du département pendant une dizaine de jours, à la suite duquel une baisse du prix des carburants a été décidée par l'Etat.

Par la suite, de nouvelles baisses de prix ainsi que le gel des hausses prévues ont été décidés par les préfets, dans l'attente de la remise du présent rapport. Ces dispositions ont été prises en charge de plusieurs manières, selon les moments et les départements, notamment par des avances consenties par l'AFD et les collectivités territoriales. En tout état de cause, la poursuite attendue de la baisse du prix du pétrole sur le marché mondial devait permettre de prendre en charge tout ou partie des conséquences financières de ces baisses.

Ces évènements ont mis en évidence la méconnaissance du dispositif d'administration des prix et l'incompréhension des consommateurs et des acteurs socioprofessionnels devant les écarts de prix des carburants, apparus entre l'outre-mer et la métropole. Cette incompréhension a engendré de nombreuses questions et des doutes à l'encontre des compagnies pétrolières : certains ont vu, dans des dispositifs considérés comme obscurs, parce que peu ou mal expliqués, une source de possibles abus.

Face à cette situation, des enquêtes et audits[8] ont été conduits localement, à l'initiative de responsables politiques et acteurs socioprofessionnels, pour essayer de comprendre ce qui se passait sans toutefois parvenir à faire la transparence totale sur le système de prix.

Lorsque le système d'administration des prix a été mis en place, il y a une vingtaine d'années, il s'agissait pour les pouvoirs publics de répondre à une situation de monopole, à différents stades de la filière (approvisionnement, importation, stockage, distribution de gros) et à l'absence de concurrence par les prix qui en résultait au niveau de la distribution de détail. Or, le fonctionnement de la structure de prix a conduit à empiler, en même temps que des éléments de prix représentatifs des coûts supportés par chaque acteur, plusieurs objectifs : le soutien à l'emploi et la réalisation, à chaque niveau de la structure de prix, d'une marge suffisante permettant à chacun des intervenants de se maintenir et se développer dans la filière (marge du raffinage, marge de stockage, marge du grossiste, marge du gérant de station service).

L'addition de ces marges, auxquelles s'ajoutent les coûts salariaux des emplois, a conduit à ce que l'objectif initial – une pression suffisante sur les prix de vente au consommateur final – soit en partie perdu de vue. Il semble opportun que, à l'occasion d'une réforme, les pouvoirs publics précisent le ou les objectifs qu'ils entendent aujourd'hui poursuivre et si les modalités actuelles d'administration des prix constituent le moyen de régulation le plus adéquat pour les atteindre.

---

[8] On citera en particulier l'étude analytique sur le coût des carburants en Guyane, à l'initiative de la CGPME, le rapport de l'observatoire des prix à la Réunion, le rapport de l'observatoire des prix de la région Guadeloupe et du conseil économique et social régional.

II. L'ANALYSE DE LA STRUCTURE DE PRIX FAIT APPARAITRE DES LIGNES DE PRIX SUREVALUEES AINSI QUE DES SURCOUTS

Dans chacun des DOM, la mission a audité chaque ligne de coût figurant dans la structure de prix, de manière à apprécier si le coût mis à la charge du consommateur était ou non surévalué. A partir de ses principaux constats[9], elle a formulé des propositions de réduction de certains postes, dans le cadre actuel d'administration des prix des carburants.

Tableau 6 : rappel des prix de vente au détail des carburants routiers au 1er mars 2009

(en €/litre)	Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion
Essence prix à la pompe	1,27	1,08	1,08	1,24
Gazole prix à la pompe	1,05	0,89	0,84	0,99

Source : DGCCRF

Depuis les décrets du 17 novembre 1988 qui organisent la dérogation au principe de liberté des prix, le cadre réglementaire a évolué de manière spécifique dans chaque département si bien qu'aujourd'hui, il est hétérogène sur l'ensemble des DOM. En pratique, ce cadre réglementaire n'est pas toujours mis à jour ni actualisé et est parfois incomplet ou caduque.

A. Concernant l'approvisionnement en pétrole brut ou en produits raffinés, certains frais accessoires semblent surévalués.

1. Les approvisionnements en pétrole brut et en produits raffinés

L'approvisionnement en pétrole brut ou en produits raffinés s'effectue selon les usages de la profession : les actionnaires de la SARA ou les quatre importateurs / distributeurs à la Réunion assurent à tour de rôle cet approvisionnement en fonction de leur part de marché. Ceux-ci recourent aux sociétés de négoce (trading) du groupe auquel ils appartiennent pour trouver les produits demandés dans le cadre d'un appel d'offres (Cf. I). Cette organisation se traduit par une formule de prix qui garantit que le prix du produit importé est très proche de celui du marché international, dans la mesure où il repose sur une moyenne de cotations sur un index de référence :

- en Martinique, le prix du brut importé est calculé à partir de la moyenne des 20 cotations du pétrole brut (Brent daté FOB) autour de la date de chargement du bateau. S'y ajoutent deux primes techniques[10] et une prime de trading ;
- à la Réunion, le prix des carburants importés (directement intégré dans la structure de prix puisqu'il n'y a pas de raffinage), repose sur une formule qui résulte de l'appel d'offre effectué tous les six à douze mois environ. La référence au prix de marché à Singapour est une moyenne calculée sur cinq jours autour du départ du bateau, à laquelle s'ajoutent une prime (premium) et une commission de négoce.

Ces formules de prix prévoient une commission de négoce. A la Réunion, une commission de 5 $/tonne – qui a un impact respectivement d'environ 0,25 et 0,29 centime € le litre pour le gazole et le supercarburant – rémunère la fonction de trading et les risques qui y sont liés (coordination des approvisionnements, délais de règlements). Elle figure explicitement dans la formule de prix depuis le mois d'octobre 2008. En Martinique, la commission de négoce (0,25 $/baril) est incluse dans le coût d'approvisionnement en brut de la SARA.

---

[9] On se reportera aux annexes par département pour connaître les sources des informations, la méthode de calcul et les échantillons retenus, pour chaque département et chaque ligne de coût, ainsi que le cadre réglementaire par lequel le préfet fixe le prix de vente maximum des carburants routiers dans chaque DOM.

[10] Une prime est destinée à tenir compte de l'écart entre le brent daté et le brent livré, la seconde vise à neutraliser la qualité des bruts fournis.

Ces formules de prix, fondées sur des références connues de tous les professionnels sur le marché des carburants, ont semblé pertinentes à la mission dans la mesure où elles sont facilement auditables et cohérentes avec la réalité économique des approvisionnements.

Deux difficultés pourraient toutefois être soulevées.

En premier lieu, il est possible que la société, en charge des approvisionnements, achète à un prix inférieur à celui auquel elle le revend et qui figure dans la formule de prix mais l'impact est très faible et cet écart peut jouer en sens inverse.

En second lieu, l'approvisionnement en produits est de fait réparti entre actionnaires ou entre importateurs/distributeurs, le groupement des approvisionnements – pour cause d'étroitesse du marché – pouvant aller jusqu'à une forme de fermeture de marché, empêchant de nouveaux entrants de prendre des parts de marché. Compte tenu de la saisine de l'Autorité de la concurrence par le Gouvernement, la mission n'a pas examiné les conditions de réalisation des appels d'offres.

Pour la Réunion, la mission a comparé l'approvisionnement en provenance de Singapour avec un approvisionnement en mer du Nord. Une telle solution serait défavorable au consommateur : si le prix du gazole est à peu près identique, le prix du supercarburant est légèrement inférieur à Singapour, et surtout, cet approvisionnement entraînerait des coûts supplémentaires de fret et d'assurance (distance et zones à risques à l'entrée en mer Rouge).

2. Certains coûts de transport pourraient être réduits.

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.

Les frais de transport retenus dans la structure de prix paraissent donc justifiés, à l'exception de deux postes :

- le « coulage en mer » dont l'impact est très faible. La mission propose une réduction du taux de coulage en mer de 1% à 0,2%, plus conforme aux données qu'elle a pu obtenir, ce qui se traduit par un impact d'environ 0,21 €/hl (supercarburant) ou 0,29 €/hl (gazole) ;
- la rémunération des importateurs (2$/TM[11]) qui apparaît dans la formule de fret et qui est redondante avec celle incluse dans la formule du produit.

Aux Antilles, les coûts de fret sur les produits raffinés sortis de la raffinerie de la SARA devraient être réduits de 0,36 €/hl :

- le coût de transport du carburant entre la Martinique et la Guadeloupe est mutualisé entre les deux départements ; cette mutualisation doit être maintenue. Pour autant, la ligne de coût correspondante devrait être réduite d'un quart (0,760 €/hl au lieu de 1,02 €/hl) au regard des coûts effectivement engagés ;
- le coût de la desserte des îles de Guadeloupe, non inclus dans la mutualisation Martinique-Guadeloupe, devrait être revu à la baisse pour la même raison.

En Guyane, le coût de transport des produits raffinés importés des Antilles devrait être diminué de 1,22 €/hl (3,78 €/hl au lieu de 5 €/hl) au regard des coûts réellement engagés.

[11] Tonne Métrique.

En Guyane également, la structure de prix fait apparaître des « frais amont » dont une partie n'est plus justifiée depuis le changement d'approvisionnement (exemple : commission de trader). En conséquence, la mission propose de ramener cette ligne de coût de 2,2% du prix plancher SARA à 0,45% (pertes en mer et assurance) soit un impact sur la structure de prix de l'ordre de 1,3 €/hl.

3. La mutualisation des coûts de transport qui existe entre la Guadeloupe et la Martinique pourrait être étendue à la Guyane

Depuis 2003, les coûts de transport des carburants routiers entre la Guadeloupe et la Martinique sont mutualisés entre ces deux départements. La Guyane – qui n'est approvisionnée que depuis 2007 en produits raffinés par la SARA – ne bénéficie pas de cette mutualisation.

Il est légitime que cette mutualisation des coûts de transport soit aujourd'hui organisée sur l'ensemble des DFA et donc étendue à la Guyane. Il en résulterait une baisse sensible pour le consommateur guyanais (-3,8 centimes € / litre) et, en contrepartie, une hausse somme toute réduite pour le consommateur antillais (+0,17 centime €/litre).

4. Aux Antilles, une question est en voie de règlement, celle de la récupération et du traitement des huiles usagées

En l'absence de dispositif de récupération adapté dans les deux départements antillais, la collecte des huiles usagées et leur retraitement en métropole sont financés par un prélèvement (0,1 €/hl) sur la vente des carburants depuis le 21 juin 2006. La SARA assure la collecte de ce prélèvement et en reverse le produit à un collecteur agréé, qui procède à cette récupération. Ce dispositif était un palliatif. A compter du 1er janvier 2010, l'ADEME devrait reprendre la responsabilité de la filière « huiles usagées » en Guadeloupe. Le prélèvement de 0,1 €/hl peut donc être supprimé à compter de cette date. Dans les deux autres départements (Martinique et Guyane), l'excédent de trésorerie collecté par la SARA permet de couvrir les coûts pendant plusieurs années. Il est donc proposé de supprimer ce prélèvement dès maintenant, la SARA pouvant financer le collecteur jusqu'à fin 2009 en Guadeloupe et au-delà en Martinique et en Guyane[12].

B. Dans les départements français d'Amérique (DFA), le coût du raffinage par la SARA est plus élevé que celui d'une raffinerie standard européenne et est réparti de manière déséquilibrée entre les produits

Dans l'ensemble des DFA, la structure de prix comporte un prix plancher SARA, prix maximum fixé par les préfets, auquel la SARA vend ses produits aux importateurs-distributeurs. Il représente le poste le plus important entrant dans la composition du prix des carburants (entre 40% et 60% selon les carburants et les départements).

1. Le prix de sortie SARA est difficile à piloter et ne donne pas satisfaction

Le prix de sortie SARA repose aujourd'hui sur deux éléments : un prix fixé par le décret du 23 décembre 2003 et un dispositif permettant de prendre en compte d'une part l'évolution du coût des approvisionnements, d'autre part, celle des autres facteurs de production (logistique, fret, masse salariale, productivité, coûts de sécurité…) au travers de la marge sur coûts variables de raffinage (MCVR).

Le prix plancher fixé en 2003, qui comprend plusieurs paramètres (coût des approvisionnements, fret, droits de ports, assurances…) dont la part respective n'est pas détaillée dans le décret, ne peut plus aujourd'hui être audité.

---

[12] L'ADEME a donné son accord au préfet de Guadeloupe sur son intervention à compter de 2010, la question de la Martinique n'étant pas encore réglée, lors du déplacement de la mission.

Le coût des approvisionnements n'a pas appelé d'observations majeures de la mission. Il obéit à une formule qui, derrière une apparence complexe, repose sur les cotations observées sur les marchés internationaux. Mais, étant prévu par une circulaire non signée et non publiée, il paraît obscur, ce qui alimente les soupçons d'abus et les incompréhensions. A cet égard, la mission a examiné avec une particulière attention le rapport entre les importations de pétrole brut et celles de produits raffinés, notamment en Guadeloupe, étant rappelé que la capacité de la raffinerie en produits raffinés est insuffisante au regard de la consommation des DFA, ce qui la conduit à devoir importer des produits raffinés. Elle a effectivement constaté que le poids du pétrole brut dans les approvisionnements avait été plus faible en 2005 et 2006 (supercarburant) et 2007 (gazole) que les années précédentes. Cette situation s'explique cependant par les grands arrêts techniques de la raffinerie qui ont contraint la SARA à importer davantage de produits déjà raffinés.

La marge sur coûts variables de raffinage (MCVR) est la différence entre son chiffre d'affaires et le coût de ses approvisionnements (brut et produits raffinés) que doit dégager la SARA pour atteindre l'objectif de marge accepté par les services de l'Etat, après prise en compte des coûts fixes, des dotations aux amortissements et provisions et des impôts. A cet effet, la SARA dépose chaque année auprès de la DDCCRF une demande de détermination de la MCVR, qui est discutée avec les services de l'Etat. L'objectif de MCVR, retenu par l'Etat, sert au pilotage du prix plancher de la SARA. Le fonctionnement de ce mécanisme, complexe et opaque, connaît beaucoup de difficultés.

Le pilotage de la MCVR est très délicat. L'objectif de MCVR étant rarement atteint (une fois en cinq ans), cela a conduit à rattraper le retard l'année suivante ou à réduire l'objectif à atteindre. Ainsi, pour rattraper le retard constaté sur 2006, un objectif plus élevé de rentabilité avait été accepté par l'Etat pour 2007 mais le balancier a été trop loin si bien qu'une réduction de cet objectif a été mise en œuvre en 2008. Il s'ensuit que le prix de sortie SARA est de plus en plus déconnecté des prix constatés sur les marchés internationaux.

Par ailleurs, en couvrant tous les coûts fixes, la MCVR n'incite pas aux gains de productivité. Or, le décret de 2003 précité prévoyait que le prix de sortie pouvait être révisé pour tenir compte des efforts de productivité. Les services de l'Etat n'ont pas les moyens de les apprécier.

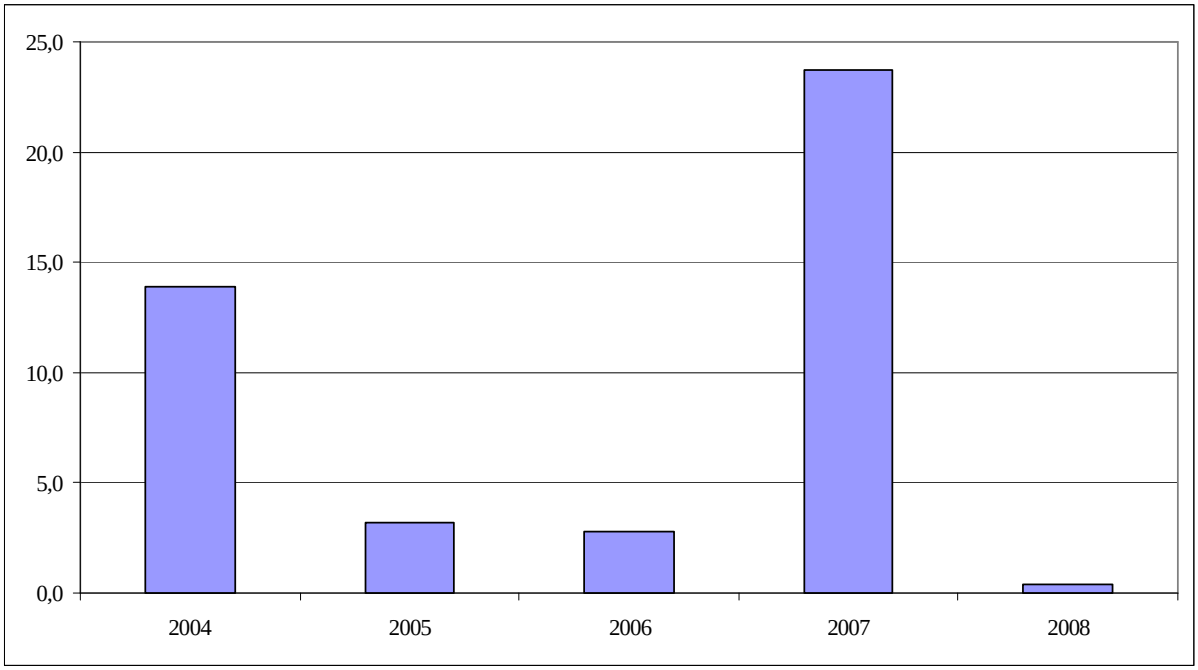
Enfin, le prix de sortie pouvant être modifié dans chaque département par arrêté préfectoral, il peut y avoir plusieurs « prix de sortie SARA ». Même si cela s'est rarement produit jusqu'aux évènements récents, cette possibilité achève de rendre le système incompréhensible.

2. Ce « prix de sortie SARA » est plus élevé, en moyenne sur la période 2005-2008 de 19 centimes € (supercarburant) et 11 centimes € (gazole) par rapport à une raffinerie standard européenne.

La mission a été conduite à approfondir les raisons d'un tel surcoût.

Sur la période 2004-2008, le taux de rentabilité des capitaux engagés de l'ensemble de la SARA a fortement fluctué. En moyenne sur la période, il s'est élevé à 9,1%. Le taux supérieur à 20% pour l'année 2007 s'explique par des résultats en très forte hausse pour cet exercice venant, entre autres, compenser la faible rentabilité des exercices précédents.

Graphique 1: Evolution du taux de rentabilité (résultat opérationnel net sur capitaux engagés) de la SARA (toutes activités) entre 2004 et 2008 (en %)



Source : SARA

En tout état de cause, le taux de rentabilité pèse beaucoup moins dans la formule de prix que les coûts fixes de la raffinerie : 1,6 centime €/litre en moyenne contre 8,5 centimes €/litre. Si une baisse « à caractère administratif » de la rentabilité de la SARA était mise en œuvre, le « gain » pour le consommateur final serait limité puisque celui-ci gagnerait au maximum 1,6 centime/litre (soit la différence d'impact entre une rentabilité de 9% et une rentabilité réduite à 0).

Le surcoût s'explique essentiellement par la taille de la raffinerie, la plus petite des raffineries françaises, avec une capacité de 800 000 tonnes, soit cinq fois moins que la plus petite des raffineries métropolitaines. Les coûts fixes étant amortis sur un volume de carburants trop faible, le coût de sortie du produit raffiné est plus élevé.

La technologie selon laquelle est construite la raffinerie ne permet pas de compenser cette faible productivité. De type « hydroskimming » (distillation sans craquage), cette raffinerie ne peut pas raffiner des pétroles trop lourds, ce qui a plusieurs inconvénients. Elle ne peut[13] importer les pétroles bruts, trop lourds, du Venezuela ou des Caraïbes, ce qui l'oblige à s'approvisionner quasi-exclusivement en Mer du Nord. Elle produit du fuel lourd bien davantage qu'une raffinerie standard et n'a qu'un seul acheteur pour ce produit, EDF, pour la centrale thermique.

Avec la consolidation en cours dans le secteur du raffinage conduisant à une augmentation des capacités moyennes de raffinage, les surcoûts actuels de la SARA devraient s'accentuer dans les prochaines années. Il n'apparaît pas possible, sauf investissements très longs et coûteux, de modifier la technologie de la raffinerie de la SARA.

[13] Elle a exceptionnellement, au cours de la période examinée, pu se procurer du brut suffisamment léger provenant du gisement de Santa-Barbara (Venezuela), mais celui-ci a été jusqu'à présent rarement disponible pour l'exportation.

3. Le surcoût de la SARA qui n'est actuellement supporté que par les carburants routiers pourrait être mieux réparti

La SARA réalise l'essentiel de sa marge sur le supercarburant et le gazole. Or, elle produit aussi d'autres carburants, le carburéacteur et le fioul lourd, en particulier. Jusqu'à présent, elle les a vendus à un prix inférieur.

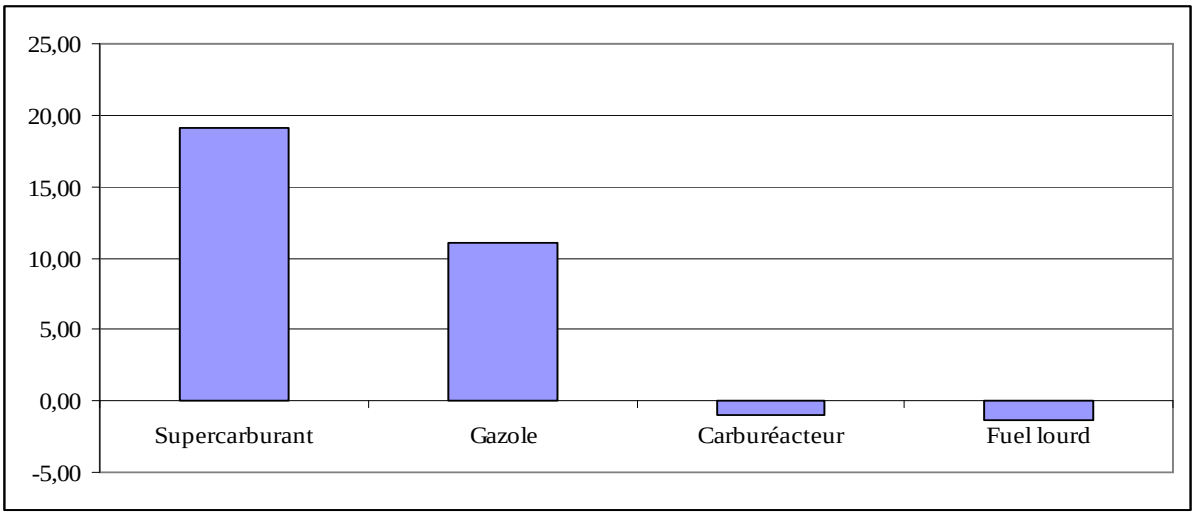
C'est le cas du fioul lourd que la SARA produit en quantités importantes, compte tenu de sa technologie, et qui est vendu au seul acheteur potentiel en Martinique, EDF, qui se trouve ainsi en position favorable pour négocier.

Pourtant, le fioul lourd est un produit réglementé pour lequel le préfet fixe également un prix maximum. La SARA pratique un prix systématiquement inférieur.

La comparaison des prix de vente de la SARA aux cours mondiaux fait apparaître un écart moyen sur 2004-2008 de – 1c€/l sur le carburéacteur et de -1,35 c€/l sur le fioul lourd.

Cet écart est en fait plus important car le prix sortie SARA pour ces deux produits intègre déjà la facturation par cette dernière du taux de passage, qui est distinct dans le cas des carburants routiers. A titre d'illustration, si on appliquait le taux de passage en vigueur en mars 2009 aux Antilles sur le gazole, l'écart réel serait en fait de -4,5 c€/l environ pour le carburéacteur et de -5c€/l environ pour le fioul lourd.

Graphique 2 : Ecart prix sortie SARA – cotations Platts Cargoes CIF (moyenne 2005-2008) (c€/l)



Source : SARA. Traitement mission

Dans l'hypothèse du maintien de l'activité de raffinerie de la SARA, son surcoût de raffinage pourrait être réparti de manière plus équilibrée entre tous les produits vendus par celle-ci. Si cette répartition était effectuée au prorata des volumes vendus, l'impact sur le prix de sortie SARA serait le suivant :

Tableau 7 : impact sur le prix de sortie SARA d'une répartition plus équilibrée du surcoût de raffinage

Produits	Impact sur le prix de sortie SARA (en centimes €/litre)
Supercarburant	- 11
Gazole	- 3
Fioul vendu à EDF	+ 9
Carburéacteur	+ 9,3

Source : mission

Par ailleurs, il pourrait être nécessaire d'instaurer un prix minimum pour le fioul lourd, dont le prix est déjà réglementé, ainsi que pour le carburéacteur dont le prix est libre. Une modification du décret de 2003 devrait être alors envisagée.

Une période transitoire pourrait aussi être prévue pour faciliter la négociation à engager avec les clients de la SARA concernant le fioul et le carburéacteur.

Une partie de ce réajustement pourrait porter sur le taux de passage pratiqué pour le carburéacteur et le fioul lourd.

C. Le coût de passage dans les dépôts est fixé à un niveau trop élevé par rapport aux coûts réellement supportés

Le stockage est effectué par un seul opérateur à la Réunion, la SRPP, et par un seul opérateur pour l'ensemble des DFA, la SARA, qui possèdent les installations de stockage.

Le coût de passage dans ces stocks est répercuté dans la structure de prix, sans que les décrets de 1988 précisent le mode de calcul et l'évolution de ce coût. A la Réunion où le taux de passage est le plus faible, celui-ci est révisé tous les ans au 1er février, à l'inverse des DFA : en Martinique et en Guadeloupe, le taux est inchangé depuis 2003 ; en Guyane, département où le taux de passage est le plus élevé des quatre DOM, celui-ci est toujours le taux fixé en 2000.

Tableau 8 : taux de passage dans les stocks (en €/m^3) figurant dans la structure de prix de chaque DOM au 1er février 2009

Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion
62,35	33,53 (gazole) 35,82 (super)	33,53 (gazole) 35,82 (super)	20,95

Les écarts de tarif (de 1 à 3 environ) sont corrélés à la taille des marchés de consommation : 21 €/m^3 pour 800 000 habitants à la Réunion et 63 €/m^3 en Guyane pour 3 à 4 fois moins de population.

1. Le coût de passage en dépôt pourrait être revu à la baisse dans les quatre départements

En premier lieu, le stockage fait l'objet de pratiques défavorables aux consommateurs de gazole et de supercarburant :

- en Guyane, les taux de passage pratiqués sont différents selon les carburants. Ainsi, le taux de stockage du carburéacteur est deux fois moins élevé que celui du gazole ou du super, celui du fioul vendu à EDF 50% moins cher et le taux de stockage du gazole-pêche six fois moins cher. Cette pratique, analogue à celle constatée dans la répartition du surcoût SARA, revient à défavoriser les carburants routiers ;
- aux Antilles, le taux de passage pour le fioul lourd et le carburéacteur est compris dans le prix facturé par la SARA ;
- à la Réunion, le même phénomène a existé au profit du carburéacteur. Mais, les services de l'Etat ont demandé un rattrapage depuis quatre ans, qui devrait être terminé en 2010.

En deuxième lieu, la rémunération des capitaux engagés est actuellement de 21% à la SRPP et d'environ 17% pour l'activité stockage de la SARA.

La mission s'est interrogée sur le niveau adéquat de rentabilité qui pourrait être retenu pour cette activité administrée peu risquée, en situation de monopole. La rentabilité du stockage est supérieure à l'objectif global fixé à la SARA pour l'ensemble de son activité (12%). Une autre référence est fournie par l'un des actionnaires de la SARA qui constate, dans les comptes 2008, pour sa branche stockage en Europe, une rémunération de 12,2%. Il est donc proposé de revoir à la baisse le coût de passage en dépôts à la SARA comme à la SRPP.

Les taux de passage ont été recalculés. L'écart entre le chiffre d'affaires réel actuel et un chiffre d'affaires recalculé à partir de deux hypothèses de rémunération, 12% et 8%, permet de proposer des taux de passage plus faibles que ceux actuellement en vigueur.

Tableau 9 : proposition de réduction des taux de passage dans les stocks avec un taux de rémunération des capitaux engagés de 12% et 8% (en centimes € /hl)

	Guyane	Guadeloupe (a)	Martinique (a)	Réunion
Taux de passage avec 12%	5,128	2,45	2,45	1,785
% de réduction	-17,7 %	-26,9% (gazole) - 31,6 % (super)	- 26,9% (gazole) -31,6% (super)	-14,8%
Taux de passage avec 8%	4,824	2,22	2,22	1,65
% de réduction	-22,6%	- 38 % (gazole) - 33,8% (super)	- 38% (gazole) - 33,8 % (super)	- 21,3%

Source : Mission. (a) : unification des taux de passage du gazole et du super aux Antilles

2. La mutualisation des coûts de transport entre les Antilles et la Guyane pourrait être étendue au coût de passage dans les dépôts SARA

Actuellement, le taux de passage dans les dépôts de la SARA est identique en Guadeloupe et en Martinique. L'élargissement de la mutualisation à la Guyane permettrait une diminution significative du taux de passage en Guyane (entre -2 et -2,2 centimes €/litre s'ajoutant à la baisse liée à la révision des taux de passage) en contrepartie d'un effort de faible ampleur du consommateur antillais (+0,4 centime €/litre).

Tableau 10 : Evolution du taux de passage en Guyane et aux Antilles après mutualisation des coûts de stockage(en €/hl)

	Guyane	Guadeloupe	Martinique
Taux de passage avec 12%	2,84	2,84	2,84
% de réduction par rapport à la valeur actuelle	-55%	-18%	-18%
Taux de passage avec 8%	2,6	2,6	2,6
% de réduction par rapport à la valeur actuelle	-59%	-25%	-25%

Source : mission

D. La marge de distribution est surestimée par rapport aux coûts et pourrait être revue à la baisse

En application de la réglementation, la structure de prix fait apparaître distinctement dans chaque DOM :

- la marge de gros, qui rémunère l'approvisionnement des stations-services par les compagnies pétrolières, depuis les cuves de stockage de la SARA ou de la SRPP ;
- et la marge de détail, qui rémunère la vente de carburants au détail, par ces stations-services.

La marge totale de distribution est partout supérieure à ce qu'elle est en métropole.

Tableau 11 : marges de distribution accordées par l'Etat dans la structure de prix des carburants de chaque DOM et comparaison avec la métropole (en €/hl) au 1er janvier 2009

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Métropole
Marge de gros	9,085	11,5 (super) 10 (gazole)	5,940 (super) 6,260 (gazole)	6,068	/
Marge de détail	10	10,649	9,08	12,584	/
Marge totale de distribution	19,085	20,92	15,02	18,652	10,5

Source : DRRCRF et UFIP pour la métropole

La marge de gros et la marge de détail ne correspondent pas à ce que perçoivent respectivement les grossistes et les détaillants, compte tenu des flux financiers entre eux.

En effet, les locataires-gérants versent aux grossistes des loyers qui comportent une part variable, fonction du carburant vendu par la station.

En Guadeloupe, depuis 2002, les grossistes versent aux gérants de stations-services, au terme de leur contrat, une « indemnité de fin de gérance », prévue par l'accord interprofessionnel du pétrole (AIP). L'indemnité est fixée à chaque fin de contrat, y compris en cas de renouvellement. Ce dispositif a été mis en œuvre en Martinique en février 2008. Son financement, inclus dans les charges des grossistes en Guadeloupe et dans le prix de sortie SARA pour la Martinique, représente 0,609 €/hl en Guadeloupe et 0,685 €/hl en Martinique. Le montant de l'indemnité serait de l'ordre de 200 000 € en moyenne, réparti en plusieurs versements.

1. La marge de gros est surévaluée

Au titre de leurs recettes, outre la marge de gros fixée par les préfets, les distributeurs bénéficient des loyers versés par les gérants des stations-services, et de l'effet dilatation des carburants. En effet**,** lorsque les grossistes achètent les carburants, ceux-ci leur sont facturés à la température réglementaire de 15°. Ces carburants sont revendus aux détaillants à la température ambiante. Or, avec l'augmentation de la température, le volume des carburants se dilate ce qui explique que les quantités vendues par les grossistes sont supérieures aux quantités achetées. Ce phénomène, bien connu de la profession[14], est également connu des services de l'Etat et intégré dans le total des recettes du grossiste pour en déduire ensuite le montant de la marge de gros.

Au titre de leurs charges, les grossistes financent l'approvisionnement des stations-services à leur enseigne ainsi que les investissements dans le réseau (dotations aux amortissements) et leur maintenance. Ils ont également des frais généraux, supportent les impôts et taxes et, en Guadeloupe, versent des indemnités de fin de gérance (AIP).

Enfin le résultat net dégagé par les grossistes doit assurer une certaine rémunération des capitaux engagés. Dans les quatre DOM, la plupart des importateurs/distributeurs ont indiqué à la mission que l'objectif de rentabilité des capitaux engagés fixé par leurs actionnaires était de 15% environ.

Or, dans tous les départements, la rentabilité effective, telle qu'elle ressort des données *supra*, dépasse largement l'objectif de 15% (environ 25% aux Antilles et 39% en moyenne pour deux distributeurs à la Réunion). Le niveau de la marge de gros est donc fixé à un niveau trop élevé du point de vue de l'intérêt des consommateurs.

La mission s'est interrogée sur le niveau adéquat de rentabilité qui pourrait être retenu pour calculer la marge de gros sur un marché administré : d'une part, la comparaison avec un taux de rentabilité en usage dans la profession est difficile compte tenu de la spécificité des marchés des DOM et de l'absence de données disponibles en métropole; d'autre part, il existe une limite inférieure – que la mission ne saurait déterminer – en deçà de laquelle les distributeurs pourraient considérer être insuffisamment rémunérés, ce qui pourrait les conduire à interrompre leur activité. La mission a donc présenté un résultat correspondant à deux hypothèses de rentabilité, 15% et 8%.

Le tableau 12 fait apparaître, pour chaque DOM, l'excès de marge de gros – dans les deux hypothèses de rentabilité des capitaux engagés – qui pourrait faire l'objet d'une réfaction par rapport au niveau actuel.

Tableau 12 : calcul de l'excédent de marge de gros (en c€ par litre)
par référence à deux hypothèses de rentabilité des capitaux

	Guyane	**Réunion**	**Martinique**	**Guadeloupe**
Total des recettes	11,907	12,79	9,096	8,727
Total des charges	8,81	8,33	6,57	6,67
(a) Résultat moyen effectif	3,097	4,46	2,526	2,057
(b) Calcul d'un résultat correspondant à un taux de rentabilité				
- de 15%	1,2	1,704	1,2	1,082
- de 8%	0,64	1,03	0,64	0,577
Excès de marge (a – b) =				
- Hyp. de 15%	1,9	2,75	1,32	0 ,956
- Hyp de 8%	2,45	3,43	1,88	1,461

Source : Mission

Ainsi, la marge de gros est surévaluée d'environ 1 à 3,4 centimes par litre selon le département et l'hypothèse de rentabilité retenus.

[14] Le coefficient de dilation est de 0,084% par degré Celsius pour le gazole et de 0,11% pour le super, ce qui permet de déterminer le litrage supplémentaire vendu par les grossistes.

2. Le niveau de la marge de détail s'explique principalement par le niveau des charges salariales

L'appréciation du niveau de la marge de détail est complexe du fait de l'existence de l'activité boutique des stations-services (vente de tabac et d'alcool, alimentation, journaux, pain, cafétéria- sandwicherie, produits auto…) qui complète la distribution de carburants et explique une partie de leur rentabilité.

La marge de détail est, dans tous les DOM, fréquemment revalorisée, sur demande des représentants des gérants de stations-services – ce que permet la réglementation – selon un processus quasiment immuable jusqu'à maintenant : la perspective d'une marge élevée constitue une incitation à l'installation de nouvelles stations-services, contribuant ainsi à une baisse des volumes moyens de carburants vendus. Pour éviter une dégradation de leur rentabilité, les gérants de stations-services revendiquent alors auprès des services de l'Etat une marge de détail plus élevée.

Dans les quatre DOM, le réseau des stations-services est dense, avec des volumes de carburants distribués plutôt inférieurs en moyenne à ceux de la métropole. Le « modèle de distribution ultra-marin » est plus coûteux pour le consommateur final que le mode de distribution métropolitain : les stations-services sont très peu automatisées et privilégient le service au client. Elles emploient donc beaucoup plus de personnel qu'en métropole. L'effectif moyen par station est de l'ordre de sept à dix salariés, ceux-ci étant occupés à la distribution du carburant et à la boutique.

Tableau 13 : mesure de l'emploi salarié dans les stations-services des DOM

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe
Nombre de stations au 1/1/2009	29	148	96	115
Nombre moyen de salariés par station	7,5	9	10,2	8,7
Nombre de salariés pompistes par DOM	240	1 330	1 000	1 000
Poids de la masse salariale carburants / litre de carburant	5,3 centimes par litre	5,3 centimes par litre	4,4 centimes par litre	8 centimes par litre

Source : mission

Malgré le poids des charges salariales, ces stations-services (activité carburants et boutique) dégagent un résultat qui varie, selon le carburant et selon la station, de 5 à 10% de la marge commerciale.

La masse salariale représente, en moyenne, près de la moitié de la marge commerciale des stations-services. La rémunération des salariés est très variable d'un réseau à l'autre, d'un département à l'autre : si certains pompistes sont rémunérés au SMIC, ce n'est pas le cas de tous, notamment en Guadeloupe où une convention collective appliquée depuis 2007 prévoit des progressions de salaire en fonction de l'ancienneté.

Le niveau de la marge pose aussi la question de la rémunération des gérants. Selon les documents transmis à la mission, certains peuvent avoir une rémunération brute annuelle pouvant dépasser 120 000 €, hors distribution du résultat, et de l'indemnité de fin gérance (AIP) s'il y a lieu. A titre de comparaison, en métropole, d'après les éléments communiqués par le conseil national des professions de l'automobile (CNPA), la rémunération brute annuelle de référence des gérants de stations-services s'élève à 20 500 € pour une personne seule et à moins de 35 000 € pour un couple.

Il est évidemment normal que les gérants aient une rémunération conforme à leur responsabilité mais comme celle-ci s'inscrit dans un système de prix administré dans l'intérêt du consommateur, un équilibre devrait être trouvé.

A cet effet, il serait souhaitable que la DDCCRF, à partir de la comptabilité des stations-services, examine si de tels niveaux de rémunération sont courants.

Ainsi, le niveau de la marge de détail s'explique bien sûr par le maintien d'un grand nombre d'emplois dans les stations services mais aussi par la rémunération du locataire-gérant, qu'il convient de ne pas occulter.

Dans l'appréciation de la marge de détail, il est donc nécessaire de distinguer :

- le coût des emplois de salariés, qui correspond à la part la plus importante de la marge de détail. La remise en cause éventuelle de ce choix d'exploitation des stations services – qui repose sur un consensus très fort dans chaque DOM des élus et représentants des acteurs socioprofessionnels, auditionnés par la mission – nécessiterait un débat public qui sort du périmètre de la mission. Il s'agit d'arbitrer entre des économies qui pourraient être réalisées au bénéfice des consommateurs et le maintien des emplois dans le secteur ;
- du coût résultant de la rémunération du locataire-gérant. Si des niveaux excessifs de rémunération des gérants s'avéraient courants, il paraîtrait cohérent, dans un système d'administration des prix, d'encadrer aussi la rémunération du locataire-gérant et de prévoir à cet effet une ligne de coût dans la marge de distribution. Cette solution aurait le mérite d'être plus transparente – en évitant de faire porter le poids de la marge de détail sur les seuls salariés pompistes – et plus favorable au consommateur dans la mesure où elle pèserait sur les rémunérations actuelles. Elle pose néanmoins beaucoup de difficultés de principe, dès lors qu'il s'agit de fixer une rémunération par voie d'arrêté, et de mise en œuvre (clé de partage avec l'activité boutiques, modalités de contrôle...).

E. A l'avenir, certains facteurs pourraient contribuer à la hausse du prix des carburants

1. La taxation générale sur les activités polluantes (TGAP)

Désormais des biocarburants doivent être incorporés aux carburants routiers mis à la consommation en France. Un prélèvement supplémentaire de TGAP sanctionne le non-respect de cette disposition. Ce dispositif qui, actuellement n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer, le deviendra à compter du 1er janvier 2010. A titre d'illustration, l'impact en métropole de toute incorporation est évaluée entre 6 et 7 centimes d'€ par litre pour l'année 2008.

2. Les modalités de calcul de l'octroi de mer aux Antilles

En Guadeloupe et en Martinique, le calcul de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional n'est pas conforme à la réglementation. Dans les déclarations en douane déposées par les opérateurs, l'assiette de ces taxes est le « prix normal d'importation (PNI) », mentionné dans les arrêtés qui règlementent les prix des carburants, et non la valeur en douane à laquelle renvoie la loi de 2004 sur l'octroi de mer. Les produits d'octroi de mer et d'octroi de mer régional perçus par les collectivités territoriales s'en trouvent minorés de 10 à 15% selon les mois[15]. Cependant, si elle est défavorable aux collectivités territoriales, cette pratique, qui minore le poids des taxes dans la structure de prix, a été favorable au consommateur.

Il convient de revenir à la valeur en douane, ce qui devrait se traduire par une augmentation du prix de détail des carburants. Si les collectivités territoriales ne réduisaient pas les taux d'octroi de mer et d'octroi de mer régional pour compenser l'élargissement de l'assiette, cela aurait pour conséquence une hausse des prix pour le consommateur final limitée (de 0,10 à 0,84 €/hl selon le carburant et le département, soit moins de 1 centime € /litre).

[15] Par exemple, sur la base du mois d'octobre 2008, le manque à gagner annuel s'établirait à environ 1,3 M€ pour les collectivités de Martinique et à 1,8 M€ pour celles de Guadeloupe. Les collectivités territoriales pourraient être amenées à demander une révision de l'assiette de l'octroi de mer et de l'OMR pour le passé.

3. La taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation

En Guyane, dans le cadre du lissage de l'augmentation due à la fourniture de carburants aux normes européennes, une avance de trésorerie avait été consentie (par l'intermédiaire de l'Agence française de développement) aux entreprises pétrolières pour compenser leur manque à gagner. Elle devrait être remboursée par le produit d'une taxe, additionnelle à la taxe spéciale de consommation**,** de 4 à 8 centimes par litre. Cette taxe doit être mise en place à compter du 1er avril 2009, la date initiale du 1er janvier 2009 ayant été repoussée.

Au total, une diminution des prix de détail, de l'ordre de 5 à 18 centimes selon le département, pourrait être réalisée à court terme. Cette diminution proviendrait essentiellement du stockage et de la marge des distributeurs et, pour ce qui concerne les DFA, d'un rééquilibrage du surcoût de la SARA sur l'ensemble des produits de la SARA.

III. DES EVOLUTIONS SONT ENVISAGEABLES DANS LE CADRE D'UN SYSTEME DE PRIX ADMINISTRES

Outre les observations sur les différentes lignes de coût, justifiant les ajustements proposés au II, le système actuel d'administration des prix comporte des effets négatifs :

- il a un effet anticoncurrentiel en fixant un prix maximum sur les marges de gros et de détail sur lequel s'alignent tous les distributeurs et les gérants de stations-services. Il n'incite pas[16] à des politiques commerciales de baisse des prix ;
- il a un effet d'aubaine, le mode de rémunération (la même marge pour tous) favorisant les opérateurs de taille importante ;
- il créé des distorsions entre les carburants routiers et d'autres produits comme le fioul lourd et le carburéacteur;
- il est déresponsabilisant pour l'ensemble des acteurs :
    - pour les opérateurs, qui ne sont pas incités à faire des gains de productivité, leurs coûts étant intégralement répercutés sur le prix de vente, quelle que soit l'évolution des coûts de production ;
    - pour le budget des collectivités territoriales, du fait de l'augmentation « automatique » du prix des carburants, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional étant calculés en pourcentage des prix plafond. L'accroissement des recettes fiscales de ce fait ne nécessite donc pas de décision explicite d'augmentation des taux ;
    - pour les distributeurs et les gérants de stations-services. En arrêtant la marge de chacun, le préfet arbitre en effet la répartition de la marge de distribution au lieu de laisser distributeurs et gérants négocier directement loyers, prix et redevances. Il s'agit de relations commerciales dans lesquelles l'intervention de l'Etat n'apparaît pas justifiée ;
    - pour le préfet, enfin, qui intègre dans le prix à la pompe l'impact d'impôts dont il ne maîtrise pas les composantes, ceux-ci étant de la responsabilité des collectivités territoriales ;
- il est inflationniste du fait notamment de l'existence de prix maximum et d'une facturation de l'ensemble des coûts sans gain de productivité au coût complet.

La mission a recherché les moyens d'atténuer, surmonter ou faire totalement disparaître ces effets négatifs soit à court terme dans le cadre du système actuel soit dans le cadre d'évolutions plus structurelles.

Dans le cadre du maintien d'un système d'administration des prix, la mission formule des propositions susceptibles d'améliorer son fonctionnement, de le rendre plus réactif par rapport notamment à l'évolution des prix mondiaux des carburants et de répondre aux demandes de transparence qui se sont fortement exprimées auprès de la mission.

---

[16] Sauf à la marge, avec quelques clients, des entreprises essentiellement, à qui sont consentis des rabais pour achats en gros ou qui réalisent, dans leurs locaux, des cuves privées alimentées directement par les grossistes.

A. Il est indispensable d'améliorer la transparence du système et de clarifier les règles d'administration des prix.

Les demandes de transparence exprimées par les élus, les acteurs socioprofessionnels et les consommateurs sont pleinement justifiées.

Dans plusieurs départements, l'observatoire des prix et des revenus a montré qu'il pouvait être un lieu de débat pour l'ensemble des acteurs. Il est donc proposé de faire de cet observatoire l'outil de la concertation et d'une plus grande transparence. Celui-ci pourrait être réuni par le préfet et consulté à l'occasion d'un changement des règles de calcul et lors de chaque modification du prix des carburants. A cette occasion, l'observatoire émettrait un avis qui serait rendu public. Il pourrait auditionner les opérateurs présents dans le département.

La transparence passe aussi par des règles plus rigoureuses du système d'administration des prix. Un certain nombre d'insuffisances ont été constatées : texte de référence non publié et caduc (exemple du protocole de 1998 avec les distributeurs à la Réunion), arrêté non actualisé (arrêté de 2004 non actualisé en Guyane suite au changement d'approvisionnement en carburants en 2007), etc. Il convient donc d'adopter des règles claires, avec notamment l'obligation de publication des textes sur lesquels est fondée la réglementation des prix (arrêtés mais aussi circulaires et protocoles). Leur actualisation devrait être systématique. Un avis de l'observatoire des prix et des revenus devrait précéder leur mise en œuvre.

Dans l'objectif d'un système d'administration des prix plus transparent, le degré d'automaticité de certaines règles et donc le degré de liberté laissé au représentant de l'Etat doivent être utilisés à bon escient, selon le niveau de la structure des prix :

- l'automaticité peut être maximale, avec compétence liée du préfet (dans le prix d'approvisionnement en particulier) et le système permet alors de maintenir un lien étroit avec les cours mondiaux des carburants ;
- le dispositif réglementaire peut offrir davantage de liberté au préfet, ce qui confère à celui-ci des marges de manœuvre, notamment en cas de crise ou dans la négociation annuelle avec les distributeurs.

La transparence passe enfin par une amélioration des conditions d'administration des prix et de contrôle par les services de l'Etat. Plusieurs lignes de coûts, auditées par la mission, sont sensibles à l'évolution de certains paramètres (charges, rentabilité, volumes mis à la consommation…). Un audit annuel de ces lignes de coûts devrait être réalisé, de manière à s'assurer, chaque année, de l'adéquation aux coûts réels des lignes de coûts les plus sensibles (coût du fret, taux de passage dans les stocks et marges de distribution). Les entreprises devraient fournir à cet effet les éléments (comptes et factures) constatés l'année précédente.

La mission a constaté que les services de l'Etat ne disposaient pas toujours des éléments, permettant d'auditer chacun de ces coûts. Ainsi, ceux-ci n'avaient pas d'éléments sur le coût réel du fret entre la Martinique et la Guadeloupe ou à destination des îles de ce département. Ils ne disposaient pas non plus de la comptabilité analytique de la SARA permettant d'identifier les charges réelles de stockage.

Ces services ont donc besoin d'une comptabilité analytique permettant de décrire les charges et les produits pour chaque carburant et chaque activité s'il y a lieu (raffinage, stockage, distribution…). La transmission, en plus des liasses fiscales et des comptes, de la comptabilité analytique devrait être prévue par la réglementation. A cet égard, s'agissant de la SARA, de la SRPP, des importateurs-distributeurs et des détaillants, les commissaires aux comptes pourraient donner un avis d'expert sur le caractère fiable et documenté de la comptabilité analytique ainsi que sur le caractère raisonnable et pérenne des hypothèses et conventions sur lesquelles celle-ci est fondée, L'administration devrait aussi disposer de tous les contrats liant un opérateur avec un prestataire ou un sous-traitant (ex. contrat d'affrètement des navires dédiés…). Enfin, il pourrait être opportun que des échanges comparatifs se nouent entre les services déconcentrés des départements d'outre-mer, confrontés aux mêmes difficultés.

Pour autant, même si les services de l'Etat disposent d'informations plus nombreuses et d'outils plus précis, l'administration des prix restera un exercice difficile. Les éléments de référence permettant de comparer et d'apprécier la rentabilité d'un opérateur sont peu disponibles, compte tenu de la spécificité du système d'approvisionnement des DOM.

B. Pour les DFA, la mission propose une nouvelle formule de calcul du « prix de sortie SARA ».

A la place de la formule actuelle de calcul du prix de sortie SARA – construite à partir du prix du brut importé et dont l'évolution dépend de la « marge sur coûts variables de raffinage », très difficile à piloter – la mission propose de substituer une formule de prix plus transparente, élaborée à partir du prix de marché des produits raffinés.

Dans le cadre du maintien des prix administrés, les objectifs d'une nouvelle formule devraient être notamment :

- de permettre une meilleure adéquation avec le prix des carburants sur les marchés internationaux ;
- d'inciter les opérateurs à faire des gains de productivité, qui pourraient être répercutés sur le consommateur ;
- de mieux répartir les surcoûts de la SARA entre tous les produits issus de la raffinerie ;
- d'être plus facilement auditable par les services de l'Etat, chargés de l'administration des prix.

A cet effet, la mission propose une formule alternative comportant trois termes :

- le prix de marché défini, pour chacun des deux produits raffinés (super et gazole), à partir des cotations à la source d'approvisionnement à Rotterdam (incluant la prime de trading). Une moyenne de cotations autour de la date de chargement du bateau pourrait être retenue ;
- le coût du fret (+ assurance + pertes en mer), au coût réel, régulièrement contrôlé ;
- un élément représentatif du coût de maintien de la raffinerie (au prorata du volume des carburants routiers, de manière à répartir de manière équilibrée le surcoût de la SARA entre les carburants routiers et les autres carburants)[17]. Ce troisième élément pourrait faire l'objet d'une contractualisation pluriannuelle entre la SARA et l'Etat, de manière à inscrire dans la durée, autant que faire se peut, la stabilisation voire la réduction de ce surcoût.

Cette formule pourrait être actualisée à chaque arrivée de bateau, sauf l'élément de surcoût SARA qui serait défini une fois par an.

L'intérêt principal de la nouvelle formule de calcul est de donner une information précise et régulièrement actualisée sur les conditions de prix et de marché dans lesquelles les DFA sont approvisionnés en carburants raffinés et d'éclairer le consommateur sur le surcoût de la SARA et son impact sur le prix de vente à la pompe.

Cependant, cette formule, si elle permet de faire la transparence sur le coût lié au choix de raffiner du pétrole brut sur place en Martinique, pourrait être plus volatile que la formule précédente compte tenu de la variabilité du facteur lié au coût de la SARA calculé à partir des prix de marché des produits raffinés.

---

[17] Cette répartition équilibrée aura comme effet d'augmenter le prix de vente du carburéacteur vendu aux compagnies aériennes (mais cette production pourrait fortement décliner à compter de 2009) et du fuel lourd vendu à EDF.

En outre, la mission propose, à des fins de simplification et de cohérence – tant avec la nouvelle formule de calcul proposée qu'avec la mutualisation du transport et du stockage sur l'ensemble des trois DFA – d'avoir un prix plancher de référence dans les trois DOM approvisionnés par la SARA, fixé par le préfet de la Martinique.

C. Il est possible de rendre le système de prix plus réactif en réduisant le décalage temporel entre le prix du carburant outre-mer et les cours mondiaux

Le dispositif d'administration des prix se traduit par un décalage important entre l'évolution des cours mondiaux du pétrole et celle des prix à la pompe dans les DOM. L'importance de ce décalage, à compter d'août 2008, en période de chute brutale des cours mondiaux, a contribué aux protestations contre les prix encore élevés des carburants dans les DOM et contre l'opacité de la méthode de calcul des prix.

Ce décalage découle des dispositions mêmes des décrets et circulaires en vigueur. Ainsi en 2008, on constate que le prix de détail répercute avec retard les évolutions des cours mondiaux, avec un décalage qui peut aller jusqu'à six mois à la Réunion, trois mois aux Antilles et cinq mois en Guyane.

Le décalage entre le prix des carburants outre-mer et les cours mondiaux, instauré de fait par la réglementation mise en place depuis 1988, répondait à un objectif de lissage au bénéfice du consommateur, le décalage permettant de ne répercuter que progressivement la hausse des cours mondiaux. Il est vrai qu'en période de baisse des cours, ce lissage conduisait à n'en faire profiter le consommateur que progressivement, sauf si les préfets s'écartaient de la formule de prix.

Actuellement, suite aux manifestations du second semestre 2008 et à l'incompréhension par le consommateur des mécanismes en jeu, la demande de transparence prévaut sur toute autre considération. Cet objectif conduit à réduire le plus possible l'écart entre le prix arrêté par le préfet et les prix sur le marché mondial et donc à privilégier la réactivité par rapport aux tendances du marché plutôt que la progressivité par recours à un lissage qui aboutit à faire perdre de vue le prix réel du marché, à la hausse comme à la baisse.

C'est la raison pour laquelle la mission propose de caler strictement les délais d'actualisation sur les données physiques, la date d'arrivée du bateau et le temps d'acheminement des carburants, bruts ou raffinés selon le cas :

- à la Réunion, où le préfet a déjà ramené le délai d'actualisation à deux mois, il est proposé d'aller plus loin et de procéder à cette actualisation lors de chaque arrivée de bateau, soit tous les 20 jours ou, par souci de simplification, tous les 1er du mois ;
- aux Antilles, la nouvelle formule proposée par la mission (Cf. point B, *supra)* pour le prix de sortie raffinerie permettrait une meilleure corrélation avec les mouvements de prix sur les marchés internationaux, à la hausse comme à la baisse, une actualisation étant proposée lors de chaque arrivée de pétrole brut à la raffinerie ;
- en Guyane, la mission propose de conserver la modification mensuelle des prix en fondant celle-ci sur les coûts d'approvisionnements des bateaux arrivés en Guyane au cours du mois précédent.

D. La mission a étudié la possibilité de transférer la compétence de fixation des prix des carburants.

1. Aux collectivités territoriales

A la différence de la situation en métropole, l'Etat ne tire aucune ressource fiscale des carburants outre-mer. Par contre, les collectivités territoriales sont directement concernées par le prix des carburants, qui constitue l'assiette d'une part importante de leurs ressources fiscales, l'octroi de mer, l'octroi de mer régional et la TSC. Les collectivités régionales votent d'ailleurs le taux des ces impôts. Le transfert de la compétence de fixation des prix des carburants aux collectivités régionales leur confèrerait davantage de responsabilités en leur permettant d'arbitrer entre l'intérêt financier et budgétaire des collectivités et celui des consommateurs de carburants.

Juridiquement, un tel transfert serait conforme à la Constitution mais nécessiterait une loi pour inscrire la fixation des prix des carburants dans les compétences des régions (Cf. en pièce jointe n° 3, l'analyse de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, saisie par la mission). On notera que cette compétence a été transférée aux collectivités de Polynésie Française et de Nouvelle-Calédonie, il est vrai dans un cadre juridique et institutionnel très différent de celui des DOM (Cf. pièce jointe n°2).

Le recours à l'article 73 de la Constitution – qui crée une procédure d'adaptation aux lois et règlements nationaux – pourrait être envisagé mais les adaptations fondées sur ce dispositif (en l'occurrence, ici, la fixation des prix des carburants) sont pérennes et aucun retour en arrière n'est prévu si celui-ci ne donne pas satisfaction. Les collectivités d'outre-mer (sauf la Réunion) pourraient d'ailleurs décider elles-mêmes de cette adaptation si elles y sont habilitées par une loi.

Dans la perspective d'un transfert à une collectivité territoriale, il semblerait plus judicieux de prévoir un dispositif expérimental (ce qui nécessite une loi) assorti d'une évaluation, pour en mesurer les difficultés et les conditions de mise en œuvre (mise à disposition de services instructeurs, gestion des conflits et des revendications de l'une ou l'autre des catégories d'opérateurs etc..). Il est en effet probable que, en cas de conflit, les différents acteurs ne continuent à en appeler à l'Etat et à demander son arbitrage.

2. A une autorité indépendante

La compétence de fixation des prix des carburants pourrait également être transférée à une autorité indépendante, éventuellement à la commission de régulation de l'énergie (CRE), sous réserve d'un examen approfondi. Un décret pris après avis de l'autorité de la concurrence, serait dans ce cas suffisant. Il est cependant probable que le recours à l'Etat, en cas de conflit et de demande d'arbitrage, se manifeste de la même manière que dans le cas d'un transfert à une collectivité territoriale.

Si la piste d'un transfert de compétences devait être examinée, elle pourrait être soumise au débat public et approfondie au cours des Etats-Généraux de l'outre-mer.

IV. AU-DELA DES AJUSTEMENTS PROPOSES SUR LA STRUCTURE DE PRIX, LA MISSION A EXAMINE DES PISTES D'EVOLUTION PLUS STRUCTURELLES

L'examen de la structure de prix (Cf. II) a montré que des marges d'ajustement pouvaient représenter 10% environ du prix de vente TTC, sans modifier significativement le système d'administration des prix. La lettre de mission a demandé que soit examinée une alternative à ce système, avec une éventuelle libéralisation des prix. Au cours des entretiens avec les élus et acteurs socioprofessionnels des quatre DOM, d'autres pistes d'évolutions et de réformes ont été évoquées, et notamment l'importation de carburants raffinés provenant d'Europe du nord, l'approvisionnement, dans la zone géographique, en carburants ne respectant pas les normes européennes, la mise en place d'un mécanisme de péréquation entre la métropole et l'outre-mer.

Pour chaque piste d'évolution, la mission présente l'impact financier sur le prix de vente au consommateur des carburants routiers, les contraintes juridiques quand elles existent et les conséquences sociales. De manière générale, ces propositions, quels que soient leurs avantages ou leurs inconvénients, ne sauraient être mises en œuvre à court terme.

A. La libéralisation des prix des carburants outre-mer ne semble envisageable qu'au stade de la distribution

1. La libéralisation de l'approvisionnement et du stockage n'est pas possible en raison de leur caractère monopolistique

La suppression de tout prix administré apparaît difficilement envisageable, compte tenu des caractéristiques actuelles du marché :

- dans une situation de droit commun, analogue à celle de la métropole, il est probable que les prix de détail seraient plus réactifs et suivraient davantage l'évolution des cours mondiaux et des prix de la métropole. Il y aurait des gains incontestables en termes de simplicité et de transparence, souhaités par l'ensemble des acteurs. Pour autant, il est tout aussi probable que le niveau des prix pour le consommateur ne serait pas significativement réduit, en raison d'une situation monopolistique sur les approvisionnements ;
- l'étroitesse du marché de consommation et l'obligation de livrer des carburants aux normes européennes, au milieu de zones géographiques qui n'y sont pas soumises, sont à l'origine de monopoles de fait à l'entrée de la filière carburants, cette situation étant pérennisée même en cas de suppression de tout encadrement des prix :
    - au niveau de l'approvisionnement, la libéralisation n'aurait pas pour effet d'ouvrir le marché à la concurrence. La mutualisation et le partage des achats entre les importateurs se poursuivraient dans la mesure où le marché est trop petit et trop contraignant pour justifier plusieurs approvisionnements. L'entente entre importateurs serait pérennisée, avec un prix d'approvisionnement monopolistique et élevé, qui serait répercuté sur le prix de détail. Cette situation caractériserait aussi bien le regroupement des importateurs / distributeurs à la Réunion, que les distributeurs des Antilles et de Guyane qui sont les actionnaires de la SARA ;
    - au niveau du stockage, les capacités de stockage sont exclusivement détenues par un seul opérateur par département. En cas de libéralisation complète des prix, ce monopole de fait pourrait conduire à la détermination d'un prix monopolistique élevé, le coût d'entrée pour un second stockage étant disproportionné par rapport au marché.

Ainsi, dans l'état actuel du marché, la mission préconise de ne pas libéraliser les prix au stade de l'approvisionnement et du stockage.

2. La libéralisation de la distribution peut être envisagée mais il ne faut pas sous-estimer les conséquences sociales

Dans chaque DOM, la distribution est assurée par plusieurs opérateurs (de 3 en Guyane à 7 en Guadeloupe) et plusieurs dizaines de stations-services. Il n'y a donc pas de monopole de droit ou de fait à ce stade de la filière carburants.

A la différence de l'approvisionnement ou du stockage, en situation de monopole, la réglementation des prix au niveau de la distribution des carburants n'a pas de fondement économique : il s'agit d'une situation héritée de la période antérieure à 1986 au cours de laquelle avait été mise en place (en métropole) une marge de détail spécifique destinée à protéger les indépendants.

Avec la libéralisation de la distribution, l'Etat continuerait à fixer le prix à la sortie des dépôts (SARA ou SRPP) mais il cesserait de fixer le prix maximum des marges de gros et de détail : les prix d'approvisionnement des stations-services et de vente au détail s'ajusteraient librement sur le marché. Le parallélisme des comportements entre les opérateurs autour du « prix unique » fixé par le préfet serait remis en cause. Chacun des opérateurs pourrait être incité à gagner des parts de marché en baissant ses prix, que ce soit dans la distribution de gros ou celle de détail. On pourrait donc assister à l'apparition d'une certaine concurrence[18] par les prix.

En pratique, deux types de comportements pourraient apparaître dans la distribution de détail : d'un côté, le détaillant souhaitant accroître ses parts de marché en abaissant ses prix le plus possible serait amené à développer le libre-service et à automatiser la distribution du carburant ; de l'autre, le maintien d'un service à la pompe irait de pair avec un prix de vente plus élevé.

Il serait légitime que le consommateur qui aujourd'hui n'a pas l'occasion d'exprimer son choix, puisse choisir entre ces deux modèles de distribution, et arbitrer entre le maintien du service à la pompe et un prix moins élevé des carburants.

Il est possible qu'à terme, comme en métropole, le consommateur choisisse le niveau de prix, ce qui se traduirait par une réduction progressive du nombre d'emplois. La mission a considéré que 80 % des emplois actuels, soit 2 900 personnes environ pour les quatre DOM, pourraient être concernés à l'issue de la convergence vers le système de distribution en vigueur en métropole. Une partie des emplois serait en effet conservée dans les boutiques et certaines activités associées à la vente des carburants (maintenance, direction notamment). Le processus, qui a duré moins d'une dizaine d'années en métropole, pourrait être un peu plus long dans les DOM dans la mesure où la distribution de carburants par les supermarchés, qui était très largement développée en métropole quand a démarré la libéralisation, n'existe pas encore dans ces départements.

Si les prix au niveau de la distribution étaient libéralisés, il serait indispensable de l'accompagner de mesures d'information des consommateurs et de contrôle des conditions de mise en œuvre de la concurrence : affichage des prix de vente dans les stations-services (ce qui n'existe pas aujourd'hui avec le prix unique), relevés de prix réguliers par les services de la DDCCRF et publication sur internet de leurs résultats, enquêtes régulières pour s'assurer que ne se mettent pas en place des ententes ou des abus de positions dominantes.

Tableau 14 : impact théorique sur le prix du litre de carburant d'une généralisation du libre-service dans les stations-services, à l'issue du processus (en centimes € /litre)

	Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion
Supercarburant et gazole	- 4,3	- 6,4	- 3,5	-4,3

Source : mission

[18] Il existe quelques pratiques concurrentielles avec des remises sur le prix de gros et l'existence de cuves privées approvisionnées directement par les grossistes.

Si la perspective d'une libéralisation totale de la distribution paraissait politiquement et socialement difficile, une solution intermédiaire pourrait être plus facilement mise en œuvre : au lieu de fixer la marge de gros et la marge de détail, l'Etat pourrait administrer une seule marge de distribution, résultant de la fusion des marges de gros et de détail. Des relations de marché pourraient commencer à s'instaurer entre les distributeurs et les gérants de stations-services et se substitueraient progressivement aux demandes d'arbitrage régulièrement adressées à l'Etat par ces derniers.

En effet, la mission ayant constaté que les rémunérations des grossistes et des détaillants ne correspondaient pas aux marges de gros et de détail arrêtées par le préfet, il apparaît préférable de renvoyer à la négociation entre grossistes et détaillants la répartition de la marge globale de distribution. Cette négociation devrait aussi permettre de régler le niveau de la rémunération du gérant de station-service, ce qui apparaît préférable à la solution d'un encadrement qui devrait être mis en place si les deux marges de distribution restaient administrées.

Enfin, les schémas de libéralisation totale de la distribution ou de fusion de la marge de gros et de détail pourraient être mis en œuvre au cas par cas, département par département.

B. Le stockage constitue une facilité essentielle, dont il faut tirer toutes les conséquences

Dans chacun des DOM, le stockage constitue un monopole de fait, opéré par la SARA dans les trois départements des DFA et par la SRPP à la Réunion. Dans ce département, le stockage pose une difficulté particulière puisque la SRPP est à la fois le stockeur unique et le concurrent de ses clients dans la distribution.

La création d'un stockage concurrent se traduirait par un « ticket d'entrée » très élevé (duplication des coûts fixes), non justifié par les volumes mis à la consommation dans chaque département. A ce titre, le stockage est une facilité essentielle puisqu'il n'est pas reproductible à un coût acceptable tout en étant indispensable à l'exercice d'une activité de distribution. Dès lors, des garanties doivent être mises en place pour éviter toute discrimination à l'égard d'éventuels nouveaux entrants :

- la tarification des prestations doit être transparente, publique, calculée à partir des coûts, et non discriminante ;
- l'accès aux capacités de stockage doit être équitablement réparti entre tous les opérateurs, notamment les nouveaux entrants.

S'agissant de la capacité des cuves de stockage – qui est actuellement strictement ajustée tant à la Réunion que dans les DFA, à la taille et au nombre de rotations du pétrolier – deux éléments tendent à montrer qu'elle n'est sans doute pas optimum :

- l'obligation de stockage stratégique, fixée dans les DOM à 20% des quantités mises à la consommation (soit 73 jours de stocks) n'est pas pleinement respectée, notamment pour le gazole[19], ce qui peut laisser penser que la capacité de stockage n'est pas totalement suffisante ;
- certains opérateurs ont indiqué à la mission que des difficultés d'accès au stockage limitaient leur entrée sur le marché. En fait, la mission n'a pas eu connaissance de démarche formelle de demande d'accès au dépôt ni, a fortiori, de décision de refus. Cette question a cependant été évoquée à plusieurs reprises, en Guadeloupe et à la Réunion notamment.

S'agissant de la tarification, celle-ci doit reposer sur une comptabilité qui permette de distinguer les activités de stockage des autres activités (raffinage à la SARA, distribution et embouteillage du gaz à la SRPP) de manière à vérifier la vérité des coûts et, en particulier, que le stockage ne finance pas pour partie d'autres activités. Dès lors, dans cette situation de monopole, l'activité de stockage devrait disposer d'une comptabilité séparée, facilement auditable.

---

[19] Les stocks de gazole étaient de 36 jours aux Antilles et 31 jours en Guyane lorsque la mission a commencé ses travaux (début décembre 2008). Ils étaient respectivement de 51 et 63 jours pour le supercarburant.

Au-delà de cette séparation comptable il est possible de filialiser l'activité de stockage, comme cela a pu être fait dans d'autres secteurs, comme le gaz, par exemple. Cette filialisation pourrait aussi être assortie d'obligations de services publics de manière à favoriser l'arrivée sur le marché de nouveaux distributeurs.

Le président de l'Autorité de la concurrence a été récemment saisi pour avis par le ministre en charge de l'outre-mer sur les problèmes de concurrence dans les DOM. Dans ce cadre, il pourrait rendre un avis plus documenté sur ces différentes possibilités et recommander la solution qui lui paraîtrait la plus adaptée face à ce risque concurrentiel. Les solutions pourraient d'ailleurs être différentes pour la SRPP à la Réunion et la SARA dans les DFA.

C. Le scénario d'un approvisionnement en produits raffinés depuis l'Europe du Nord alternatif à l'activité de raffinage de la SARA

Le coût du raffinage effectué par la SARA est plus élevé que celui d'une raffinerie européenne de taille standard (Cf. *supra*, II). Ce surcoût résultant des coûts fixes de la raffinerie, liés à sa petite taille et à sa situation ultra-marine, a été évalué, en moyenne sur la période 2005-2008, à 19 centimes/litre environ pour le supercarburant et 11 centimes/litre pour le gazole, soit un surcoût annuel pour les consommateurs antillais et guyanais de l'ordre de 100 millions €.

Dans ces conditions, la mission a évalué le gain que représenterait pour les consommateurs un approvisionnement direct en produits raffinés issus de mer du Nord, en utilisant un mécanisme analogue à l'approvisionnement réalisé à la Réunion (cotation Rotterdam + fret + prime de trading) sur la base de laquelle serait établi le nouveau « prix de sortie SARA ».

Il en résulterait, pour le consommateur final, un gain de l'ordre de 15 à 17 centimes pour le supercarburant et de 7 à 9 centimes pour le gazole, compte tenu d'un coût moyen du fret et des coûts d'approvisionnement.

En cas de fermeture de l'activité de raffinage – qui serait, à moyen terme, la conséquence d'un approvisionnement à moindre coût en produits directement raffinés – les emplois de la raffinerie (soit 190 emplois directs en 2007) ne pourraient être maintenus. Seuls seraient conservés les emplois du stockage soit environ 70 personnes sur les trois DFA.

Si l'activité de raffinage est conservée, le coût annuel par emploi direct de raffinage et indirect, est estimé entre 175 000 et 210 000 €.

Au demeurant, si la solution d'une fermeture de la raffinerie devait être privilégiée, elle ne pourrait être mise en œuvre qu'à moyen terme et entraînerait des coûts[20] de fermeture et de reconversion. Il conviendrait en effet de reconvertir l'entreprise en centre de stockage, de reclasser les personnels et de remettre en état et requalifier le site.

D. La voie d'un approvisionnement en carburants issus de zones géographiques plus proches des DOM n'est pas envisageable à court/moyen terme et une dérogation aux normes européennes est incertaine

1. Les possibilités d'approvisionnement en carburants aux normes européennes depuis des Etats proches des DOM sont inexistantes actuellement

Dans les Etats proches de la Réunion (Kenya, Tanzanie, Maurice), les normes applicables sont très éloignées des normes européennes. La teneur en soufre, pour ne prendre que ce critère, y est comprise entre 500 et 5 000 ppm. Il ne peut donc être envisagé de recourir à un approvisionnement commun, par exemple, avec Maurice.

[20] Le chiffre de 123 M€ a été évoqué par Total qui avait étudié, en 2002, un tel scénario.

Les raffineries des Etats proches des Antilles et de la Guyane (Brésil, Venezuela, Curaçao, Surinam et Trinidad-et-Tobago) produisent des carburants qui, actuellement, ne sont pas aux normes européennes (cf. pièce jointe n°4). Aux Etats-Unis, certaines raffineries produisent des carburants proches de ces normes mais divergent sur certaines spécifications (teneur en soufre et indice de cétane par exemple pour le gazole), avec des conséquences défavorables sur les moteurs des automobiles disponibles aux Antilles.

Cependant, dans un avenir assez proche, la situation pourrait évoluer pour la zone Antilles–Guyane : certaines raffineries (Venezuela et Trinidad et Tobago) pourraient produire des carburants avec une teneur en soufre de 10 ppm à l'horizon 2010 ; des raffineries vénézuéliennes s'aligneraient sur les normes américaines d'ici 6 à 8 ans puis sur les normes européennes d'ici 10 ans. Dans ces conditions, il pourrait être opportun de mettre en place un dispositif de veille sur l'évolution des carburants disponibles dans la zone.

S'agissant de la Réunion, la mission n'a pas eu connaissance d'une évolution des conditions d'approvisionnement en carburants aux normes européennes dans les prochaines années. En tout état de cause, l'approvisionnement en produits raffinés ne répondant pas aux normes européennes ne présenterait pas d'avantage significatif en termes de coût[21] sauf à accepter des produits très éloignés de ces normes (5 000 ppm).

2. La mission a examiné la possibilité d'une dérogation aux normes européennes

La directive « carburants » 98/70 CE modifiée le 17 décembre 2008 dispose que « les Etats membres peuvent prévoir, pour les régions ultrapériphériques, des dispositions spécifiques pour l'introduction d'essence d'une teneur en soufre maximale de 10mg/kg » sous réserve qu'ils en informent la Commission européenne.

Dans la mesure où les normes européennes sont aussi définies à partir d'autres spécifications que le soufre, la mission s'est interrogée sur la portée de la dérogation définie par la directive précitée. Compte tenu des informations fournies par la Commission européenne et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, des incertitudes subsistent. La mission considère que seule une saisine de la Commission par le Gouvernement pourrait permettre de clarifier cette question, s'il apparaissait opportun de poursuivre dans la voie de la dérogation aux normes européennes.

Les avantages et inconvénients d'une telle dérogation, si celle-ci s'avérait juridiquement possible au regard des règles communautaires, devraient en effet être pesés : protection de l'environnement et compatibilité avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, possibilité d'extension aux autres DOM, conséquences sur l'activité de raffinage de la SARA, , protection de la santé publique, impact sur le parc automobile existant, conséquences sur le niveau des prix.

E. Une péréquation des prix des carburants entre la métropole et les DOM comporterait beaucoup de difficultés.

Un certain nombre d'interlocuteurs de la mission ont évoqué l'idée d'une péréquation entre la métropole et les départements d'outre-mer, pour répondre à l'objectif de continuité territoriale, qui prévaut déjà dans la tarification de l'électricité ou la desserte aérienne. L'idée consisterait à définir un prix à la pompe identique outre-mer et en métropole. Elle se heurterait à de très lourdes difficultés de mise en œuvre :

- un prix de référence unique en métropole ne peut être défini dans la mesure où, les prix étant libres, des écarts très importants existent entre les différents points de vente. On ne peut donc définir de prix à la pompe identique outre-mer et en métropole, sauf à passer par des prix moyens ;

[21] Par exemple, les prix moyens du gazole 50 ppm à Singapour entre Janvier 2005 et octobre 2008 ont été presque identiques à ceux du gazole 500 ppm coté dans le golfe Persique.

- la vente du carburant outre-mer à un prix unique, identique à ce prix moyen, comporterait un risque majeur – la contagion de la demande de péréquation aux zones métropolitaines où le carburant est vendu avec un écart par rapport à ce prix moyen – et une difficulté méthodologique, la fréquence d'actualisation de ce prix moyen, les prix variant quotidiennement en métropole ;
- les structures de prix des carburants étant hétérogènes entre la métropole et l'outre-mer, un système de compensation complexe devrait être mis en place pour tenir compte, à chaque stade de la structure de prix, de la compression des rémunérations et marges de chacun. Ces compensations prendraient la forme de subventions aux opérateurs. Elles seraient vraisemblablement qualifiées d'aides d'Etat et devraient être notifiées à la Commission. La compatibilité avec le droit communautaire n'irait pas de soi ;
- si la péréquation consistait, pour contourner les difficultés précitées, à fixer un prix unique hors-taxes, le prix à la pompe outre-mer serait la plupart du temps inférieur à celui de la métropole, dans la mesure où le niveau des taxes y est inférieur ;
- l'écart de prix à compenser (sur la base des écarts de prix moyens hors-taxes constatés en 2008) serait de l'ordre de 276 millions € par an, pour les quatre départements d'outre-mer.

Un grand nombre des pistes de propositions décrites dans le présent chapitre ont des implications financières pour le consommateur final mais aussi des conséquences sociales et politiques pour les salariés ou certains intervenants protégés de la concurrence par le système des prix administrés. Dans ces conditions, ces pistes de proposition pourraient faire l'objet de débats publics dans le cadre des prochains Etats-Généraux de l'outre-mer et donner l'occasion de confronter le point de vue des professionnels engagés dans la distribution des carburants avec celui des consommateurs, plus rarement entendus.

V. SYNTHESE DES ECONOMIES POTENTIELLES SUR LE PRIX DES CARBURANTS

Tableau 15 : synthèse des économies potentielles sur le prix des carburants en Guyane (en c€/l)

En c€/l	Supercarburant	Gazole
Révision des différentes lignes de prix sans mutualisation (1)	Entre -6,3 et -7,2	Entre -5,9 et -6,8
Révision des différentes lignes de prix avec mutualisation (2)	Entre -11,2 et -12	Entre -10,8 et -11,6
Répartition du surcoût SARA (3)	- 11	- 3
Economies minimales à court terme sans mutualisation (1) +(3)	**Entre -17,3 et -18,2**	**Entre - 8,9 et - 9,8**
Changement du mode d'approvisionnement (4)	-17	-9
Changement du mode de distribution (5)	- 4,3	- 4,3
Economies maximales à moyen terme si réformes et mutualisation (2)+(4)+(5)	**Entre -32,5 et -33,3**	**Entre -24,1 et -24,9**

Source : mission

Tableau 16 : Synthèse des économies potentielles sur le prix des carburants pour la Guadeloupe (en c€/l)

En c€/l	Supercarburant	Gazole
Révision des différentes lignes de prix sans mutualisation (1)	Entre -2,5 et -3,3	Entre -2,3 et -3,1
Révision des différentes lignes de prix avec mutualisation (2)	Entre -1,7 et -2,4	Entre -1,5 et -2,4
Répartition du surcoût SARA (3)	- 11	- 3
Economies minimales à court terme sans mutualisation (1) + (3)	**Entre -13,5 et -14,3**	**Entre -5,3 et -6**
Changement du mode d'approvisionnement (4)	-17	-9
Changement du mode de distribution (5)	-6,4	-6,4
Economies maximales à moyen terme si réformes et mutualisation (2)+(4)+(5)	**Entre -25,2 et -25,9**	**Entre -16,9 et - 17,8**

Source : Mission.

Tableau 17 : Synthèse des économies potentielles sur le prix des carburants pour la Martinique (en c€/l)

En c€/l	Supercarburant	Gazole
Révision des différentes lignes de prix sans mutualisation (1)	Entre -2,8 et -3,6	Entre -2,6 et - 3,4
Révision des différentes lignes de prix avec mutualisation (2)	Entre - 2 et -2,8	Entre -1,7 et - 2,7
Répartition du surcoût SARA (3)	- 11	- 3
Economies minimales à court terme sans péréquation (1)+(3)	**Entre -13,8 et 14,6**	**Entre -5,6 et -6,4**
Changement du mode d'approvisionnement (4)	-17	-9
Changement du mode de distribution (5)	-3,5	-3,5
Economies maximales à moyen terme si réformes et mutualisation (2)+(4)+(5)	**Entre -22,5 et -23,3**	**Entre -14,2 et -15,2**

Source : Mission

Tableau 18 : Synthèse des économies potentielles sur le prix des carburants à la Réunion (en c€/l)

	Supercarburant	Gazole
Révision des différentes lignes de la structure de prix	Entre -3,4 et -4,2	Entre -3,5 et -4,3
Changement du mode de distribution	-4,3	-4,3
Economies minimales à court terme après révision de la structure des prix	**Entre -3,4 et -4,2**	**Entre -3,5 et -4,3**
Economies maximales à long terme si réformes	Entre -7,7 et -8,5	Entre -7,8 et -8,6

Source : mission

Paris, le 31 mars 2009

L'Inspectrice générale des finances	L'Ingénieur général des Mines	L'Inspecteur général de l'administration
Anne BOLLIET	Gilles BELLEC	Jean-Guy de CHALVRON
L'Inspecteur des finances	L'Inspecteur des finances	L'inspecteur de l'Administration
Thomas CAZENAVE	Thibaut SARTRE	Nicolas CLOÜET