

Rapport complémentaire
au rapport du CESR
sur le prix des produits pétroliers
en Guadeloupe
Rapport remis au Président du Conseil Régional

Préambule

Le CESR a mené depuis 2007 une lourde investigation qui vise à mieux appréhender les mécanismes de fixation et de variation des prix des produits pétroliers en Guadeloupe.

Un premier rapport, remis à l'Observatoire des Prix de la région Guadeloupe et à la Région Guadeloupe s'est attaché à présenter l'historique qui conduit maintenant à la situation de monopole de fait de la SARA aux Antilles, démontrer la structure des prix des produits pétroliers et leurs mécanismes de variation et tenter de comprendre par une étude comparative les raisons de l'augmentation constante des prix des carburants et les distorsions importantes existantes entre le marché antillo-guyanais, la Réunion et la France hexagonale.

Ce premier rapport s'est attaché à présenter une décomposition des prix aussi sincère que possible, notamment en identifiant les parts respectives du prix plancher, des taxes, des marges de gros et de détail, de raffinerie et de stockage.

Le rapport contient par ailleurs plusieurs préconisations dans ses conclusions sur lesquelles nous reviendrons.

Néanmoins, des zones d'ombre persistent. Le rapport est loin d'être terminé. Les éléments recueillis auprès des services de DDCCRF, de la Direction des Ressources Energétiques, de la Direction des Douanes et de la SARA elle-même, ramenés à des constatations de terrain, des données officielles et aux témoignages des professionnels du secteur, laissent fortement à penser que l'opération « transparence » est loin d'être achevée.

L'opacité continue de prévaloir dans les relations entre la SARA qui est, pour l'essentiel, une Société commerciale et non la Société industrielle originelle, ses fournisseurs et ses clients (90 % d'entre eux sont ses actionnaires) et le non respect dans bien des cas des règles de la libre concurrence.

Des éléments de fait incontestables tendent à démontrer que les règles de fixation et de variation des prix qui ont été clairement mises en lumière par le rapport sus mentionné ne sont pas opérantes.

Plusieurs causes permettent d'étayer cette affirmation :

- ◆ l'origine géographique du carburant importé ;
- ◆ la part de carburant importé raffiné ou brut ;
- ◆ la part de carburant importé directement par les actionnaires de la SARA, la SARA et les importateurs indépendants ;
- ◆ le rôle de la SARA en Guadeloupe et ses rapports commerciaux avec ses actionnaires ;
- ◆ l'influence de la dilatation des hydrocarbures.

AVERTISSEMENT

Le présent rapport ne s'inscrit nullement en contradiction du rapport du CESR effectué dans le cadre de l'observatoire des prix cité en préambule.

Ce dernier a fait l'objet d'une large concertation et d'un travail collectif au sein du CESR dans des conditions particulièrement difficiles.

Il n'est dorénavant un secret pour personne que compte tenu de l'aspect hautement stratégique d'un secteur comme l'approvisionnement en carburant, les langues ont beaucoup de mal à se délier.

En ce sens, le rapporteur félicite particulièrement le travail effectué au sein du CESR et espère que tant la mission gouvernementale que la mission d'information parlementaire de l'Assemblée Nationale participeront à dissiper l'opacité qui demeurent sur les prix des carburants en Outremer et singulièrement en Guadeloupe.

1- L'origine géographique du carburant importé.

Durant de nombreuses années, et profitant de sa situation géographique privilégiée, la SARA s'est approvisionnée en pétrole brut depuis le Vénézuéla, un quart seulement des produits provenant d'Europe du Nord.

Suite à des tensions géopolitiques avec ce pays tiers, la SARA a été contrainte de s'approvisionner de manière plus massive depuis l'Europe.

En parallèle, des normes environnementales plus contraignantes sont venues renforcer les relations d'importations depuis l'Europe et entraîner des investissements importants pour le stockage et la mise aux normes des carburants.

Le décret n°2003-1241 du 23 décembre 2003 régleme le prix des produits pétroliers dans les départements de Guadeloupe et de Martinique. Il a modifié les décrets n°88-1046 et n°88-1047 du 17 novembre 1988.

Il institue les règles de variation de prix des produits pétroliers.

Deux types de variation sont institués (art. 2, 3, 4 et 5 du décret)

-UNE FOIS PAR AN

- Le prix maximum hors taxes de sortie raffinerie, hors passage en dépôt
- Le prix maximum hors taxes de passage en dépôt
- Le prix maximum de vente en gros et au détail TTC

sont modifiés dans chaque département pour tenir compte de l'évolution du coût du transport maritime et logistique, la protection de l'environnement, l'évolution des règles en matière de sécurité....

-A CHAQUE LIVRAISON

- Le prix maximum hors taxes de sortie raffinerie, hors passage en dépôt
- Le prix maximum de vente en gros et au détail TTC

sont modifiés dans chaque département par arrêté préfectoral pour tenir compte des variations des droits et taxes, des évolutions reprises aux articles 2 à 5 du décret, notamment le cours du brent daté et la parité euro/dollar.

Aussi, le prix du carburant varie à chaque livraison, non seulement en fonction de la parité euro/dollar, mais aussi en fonction du lieu d'approvisionnement en produits bruts ou finis.

Or, il est constant que le cours du Brent daté varie selon que les produits proviennent d'Europe, de la zone Amérique ou du Moyen-Orient.

La provenance des produits étant établie selon les données fournies par la SARA, l'autorité préfectorale, chargée de procéder aux variations de prix en fonction des valeurs publiées par les sociétés de cotation des différentes zones, ne dispose donc que de la bonne foi de la SARA pour effectuer les ajustements nécessaires.

S'il revient à ses services que les produits importés proviennent d'Europe, le Préfet appliquera le cours de la zone.

Or, la diversité des origines géographiques des produits importés laisse perplexe quant à la juste appréciation de la valeur de référence du Brent daté transmise au Préfet, tout comme la fréquence des approvisionnements qui dépassent largement les chiffres communiqués (10 approvisionnements par an).

Cet élément a une incidence certaine sur les prix à la consommation puisque la variation des prix est assise sur une base incertaine, à savoir le prix réel d'achat des produits pétroliers sur les marchés internationaux.

Au titre de l'année 2006, le tableau ci-après récapitule les quantités et la provenance des produits pétroliers sur le marché guadeloupéen.

Les données contenues dans ce tableau nous ont été aimablement communiquées par la Direction des Douanes de Guadeloupe

<i>Pays d'origine</i>	<i>Pays de provenance</i>	<i>Poids (kg)</i>
France		311 398
Martinique		33 259
Aruba	Aruba	4 283 862
France		13 687 084
France		14 175 040
France		20 740 655
France		114 132
France		68 318 685
France	France	774
France		418 671
France		589 574
France		465 857
France		9 510
Martinique	Martinique	9 367 258
France		37 049
France		23 053 979
France		1 331 425
France		18 371 650
France	France	4 129 438
France	France	615 906
Martinique	Martinique	1 121 402
Trinidad et Tobago	Trinidad et Tobago	3 049 777
France	France	9 137 452
Martinique	Martinique	54 166 731
Trinidad et Tobago	Trinidad et Tobago	77 497 585
Etats-Unis	Etats-Unis	5 760 494
France		29 725 779
France		40 052 990
France		63 643 852
Aruba	Aruba	75 821 596
Martinique	Martinique	90 721 114
France		289 216
France		209 338
Sainte-Lucie	Sainte-Lucie	87 575 074
Trinidad et Tobago	Trinidad et Tobago	56 949 378
Iles Vierges (USA)	Iles Vierges (USA)	13 632 201
Martinique	Trinidad et Tobago	3 872 437
Aruba	Aruba	32 544 468
Martinique	Martinique	25 186 967
France	France	19 423 622
Martinique	Martinique	2 729 260
Sainte-Lucie	Sainte-Lucie	2 159 631
Etats-Unis	Etats-Unis	13 323 800
Belgique	Sainte-Lucie	5 276 725
France	France	4 470 239
TOTAL		903 776 047

L'analyse des quantités de pétrole en provenance de pays tiers tels les USA, Iles Vierges (USA), Aruba, Venezuela, Sainte-Lucie, Trinidad, (376 470 t, soit 41,64 %) désoriente l'observateur et vient battre en brèche l'affirmation que le marché guadeloupéen est en grande partie alimenté par le brut raffiné par la SARA en Martinique et l'Europe.

Au surplus, s'agissant d'importation en provenance de pays tiers et compte tenu de l'opacité du système, il est très probable que cette marchandise échappe totalement aux droits de douanes.

2- La part de produits pétroliers raffinés ou brut.

Deux éléments indiscutables permettent d'affirmer que la Guadeloupe est d'ores et déjà un territoire d'importation de produits pétroliers finis.

Tout d'abord les effectifs de la SARA en Guadeloupe (25 salariés contre 250 en Martinique), nous indiquent très clairement qu'aucune activité de raffinage n'est effectuée sur place.

Ensuite, la SARA n'est pas assujettie au paiement de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes en Guadeloupe, alors qu'elle l'est en Martinique où effectivement, il existe une activité de raffinage.

Sur une période allant du 1^{er} janvier au 31 novembre 2008, il est donc à constater que 1,61 millions d'HI de GO et 1,13 millions d'HI de SSP sont constitués exclusivement de produits finis.

Là encore, les conséquences ne sont pas anodines.

Dans le mécanisme de variation des prix tel qu'institué par le décret de 2003 précité, le prix plancher (prix de référence) est négocié une fois par an dans sa composante « coût de production » et à chaque livraison dans sa composante « coût matière première ».

Sa révision se fait par application d'une formule qui intègre pour 63 % la variation du brut et pour 37 % la variation des produits finis importés.

Cette formule devient parfaitement inopérante dès lors que le carburant importé est quasi-exclusivement un produit fini.

En tenant compte de cet élément de fait, la variation du prix plancher devrait s'effectuer uniquement à raison des variations des prix des produits finis importés.

3- la part de carburant importé directement par les actionnaires de la SARA, la SARA et les importateurs indépendants

Comme il a été démontré précédemment, la Guadeloupe n'importe que des produits pétroliers finis et dont la provenance est diverse.

Rappelons pour mémoire que l'actionnariat de la SARA se décompose comme suit :

- Total : 50 %
- Shell (RUBIS) : 24 %
- Esso : 14,5 %
- Texaco : 11,5 %

Si l'on se réfère aux données chiffrées officielles et vérifiables que le rapporteur a pu consulter, il est clairement établi que des dizaines de personnes morales et physiques importent du carburant en Guadeloupe.

Dans des quantités négligeables on retrouve des artisans boulangers ou des coureurs automobile.

A un niveau supérieur, on compte 3 compagnies de distribution de carburants qui disposent d'enseignes en Guadeloupe mais qui ne sont pas actionnaires de la SARA. Il s'agit de CAP, WIPCO et GPC. (environ 29 millions HI)

Il en va différemment pour la SARA et ses actionnaires qui eux importent et distribuent 90 % des produits pétroliers de Guadeloupe.

Néanmoins, ce qui paraît paradoxale et attise la curiosité, c'est la part respective des actionnaires de la SARA et de la SARA elle-même. D'aucun pourrait imaginer que la SARA importe la totalité du carburant pour le compte de ses actionnaires alors qu'il en va totalement autrement.

Importateurs	Volume (en litres)
Cap	18 517 641
Esso	126 977 934
SARA Cab	59 903 997
Rubis AG	51 954 009
Rubis Cab	9 512 027
Texaco	1 662 619
Total	183 811 210
Wipco	11 220 872
TOTAL	403 656 312

Au vu des volumes de carburants importés par la SARA sur cette période de référence (1^{er} janvier au 31 décembre 2007) et des volumes importés par ses actionnaires, plusieurs interrogations naissent quant à la nature juridique de la SARA et des vraies relations qu'elle noue avec ses actionnaires.

4- le rôle de la SARA en Guadeloupe et ses rapports commerciaux avec ses actionnaires.

En raison de la quantité de produits pétroliers importés par la SARA elle-même et ses actionnaires, il est opportun de s'interroger sur la nature juridique de la SARA et les services qu'elle serait tenue de rendre et qu'elle rend en réalité à l'égard de ses actionnaires.

Tout d'abord, compte tenu de la spécificité de son activité, la SARA relève de la catégorie de l'Entrepôt Fiscal de Stockage (EFS).

a/ De l'octroi à la SARA en Guadeloupe d'un régime d'entrepôt sous Douane au statut inadapté, au lieu et place du régime douanier applicable en la matière, c'est-à-dire, l'Entrepôt Fiscale de Stockage –EFS-

La question du statut des entrepôts de produits pétroliers de la SARA en Guadeloupe interpelle à plus d'un titre. En effet, en Guadeloupe, le stockage des produits se fait sous un régime d'entrepôt douanier traditionnel, voire spécifique tandis qu'en Guyane, existent des Entrepôts Fiscaux de Stockage, comme le prévoit la réglementation douanière européenne qui s'applique à l'ensemble du territoire douanier communautaire –DOM compris-. Les entrepôts en l'espèce dans les DOM doivent donc, relever du statut des EFS.

Or, les règles de fonctionnement de l'EFS sont beaucoup plus contraignantes que le régime d'entrepôt en vigueur en Guadeloupe. Elles prévoient, entre autres, la tenue d'une comptabilité des matières plus rigoureuse, des contrôles de stocks (recensements) plus strictes, les manipulations autorisées...

Il s'agit d'une situation particulièrement négligée, source potentielle d'irrégularités et de fraude douanière et fiscale.

Qu'en est-il réellement des contrôles des dépôts de la SARA en Guadeloupe (le barèmage, en langage douanier) ? Des contrôles réglementaires prévus par la législation (10 en moyenne annuelle) ? Des contrôles inopinés des services spécialisés de l'Etat ?

Quand on sait qu'entrent directement dans les entrepôts de la SARA Guadeloupe des produits finis communautaires mais aussi des produits finis tiers importés par différentes compagnies de distribution dont la majorité d'entre elles sont actionnaires de la SARA.

Quid du rôle en la matière des autres services de l'Etat et notamment de la DRIRE ?

Que dissimule le maintien en Guadeloupe, de ce régime douanier dérogatoire, voire approximatif, au lieu et place du régime douanier de l'EFS applicable en pareil cas ?

Enfin, à titre général, pourquoi les accises (impôts de consommation) ne sont pas harmonisées dans les DOM ?

NB : À noter que c'est le régime douanier de « l'usine exercée » qui est en vigueur à la SARA en Martinique, du fait de l'activité industrielle de la raffinerie.

Le régime de l'EFS permet à la SARA de stocker en suspension de taxe spéciale de consommation (TSC), d'octroi de mer et d'octroi de mer régional. C'est donc un régime dit de « privilèges de taxation ». L'ensemble des taxes ci-avant est liquidé à la mise à la consommation.

Cependant dans les faits, il apparaît que la SARA se comporte plutôt comme un entrepôt sous douanes.

Cet élément se révèle fort intéressant puisqu'à la différence d'un EFS, le régime de l'entrepôt sous douanes est un régime d'exonération totale de droits et taxes.

Ainsi, les droits de douanes normalement exigibles pour les produits en provenance de pays tiers ne sont donc pas perçus.

Quel est le rôle véritable de la SARA en Guadeloupe ?

Comme nous l'avons démontré précédemment, la SARA est à la fois importateur de produits pétroliers, mais son activité principale se concentre plus vers le stockage puisque cet établissement est le seul qui dispose des équipements en Guadeloupe pour stocker les hydrocarbures en grande quantité.

Les actionnaires de la SARA importent et distribuent le carburant pour leur propre compte, mais l'entreposent dans les cuves de la SARA.

Le rôle de la SARA au regard de ses actionnaires (hormis l'activité de stockage) se résume à la simple déclaration en douanes par décade de la quantité de carburant sortie de ses cuves.

Chaque compagnie pétrolière actionnaire ou non dispose de son propre crédit d'enlèvement ; de ses obligations cautionnées déposées auprès du Receveur Régional des Douanes, et s'acquitte donc des droits et taxes en vigueur par décade auprès des services des Douanes. La SARA ne s'acquitte jamais de cette taxation pour autrui.

Aussi, la SARA ne serait qu'un prestataire de services comme le démontre par ailleurs le rapport du CESR précité.

Cette structure permet à ses actionnaires d'effectuer des économies d'échelle grâce à la mutualisation des frais d'approche, mais elle a à la fois des intérêts contradictoires et conjugués à l'égard des actionnaires. Conjugués du fait de l'actionnariat commun, mais contradictoires puisque chaque entité est un importateur.

Il reste qu'une activité de la SARA, fort méconnue du public mérite quelques observations.

Il est patent que la SARA est un importateur de produits pétroliers. Mais c'est aussi un exportateur et pas uniquement en direction de la Guyane française.

Pays de destination	Poids (kg)
France	65 233 181
France	34 027 066
Aruba	7 712 949
France	4 649 208
France	4 351 074
Trinidad et Tobago	3 715 158
Bahamas	3 561 310
France	2 760 474
Guadeloupe	2 451 943
Trinidad et Tobago	2 406 659
France	2 268 620
Avitaillement Echanges pays tiers	2 203 556
France	2 065 342
France	1 011 766
France	873 505
Avitaillement Echanges pays tiers	731 693
France	503 298
France	448 206
Avitaillement Echanges intra comm.	206 306
France	89 904
France	80 441
Avitaillement Echanges intra comm.	60 644
France	7622
France	3637
France	2537
TOTAL	141 426 099

La Guadeloupe exporte donc (année de référence 2007) plus de 141 426 t de carburants, ce qui est loin d'être négligeable.

Elle exporte pour des raisons évidentes en raison des besoins en avitaillement des bateaux, notamment ceux des paquebots de croisière, et pour les avions qui effectuent les liaisons transatlantiques (exportation vers la France).

Ces quantités sont raisonnables et transparentes.

On peut légitimement s'interroger sur les raisons qui président à l'export de carburants vers des destinations telles Aruba, Trinidad ou les Bahamas (17 394 t)

Le rapporteur abonde dans le sens des conclusions du rapport du CESR qui indique que la Guadeloupe sert de zone de stockage et de transit de carburants.

b/ De la rupture, voire de la dilution des responsabilités au stade de la sortie des produits pétroliers d'entrepôt sous Douane par chacune des compagnies de distribution

Dans la quasi-totalité des raffineries de France hexagonale, il existe un opérateur principal, exemple TOTAL France, qui cumule à la fois les activités de raffinerie (opérateur fabricant –usine exercée-), d'entrepôt –EFS- et de Commissionnaire en Douane agréé. C'est d'ailleurs le cas de la SARA en Martinique. La loi stipule que « *le titulaire de l'entrepôt fiscal est l'entrepoteur agréé qui en assure l'exploitation. Il est habilité, par l'Administration des Douanes, à effectuer au nom et pour le compte des autres entrepositaires agréés dont il détient les produits, les formalités douanières et fiscales de réception, de détention, de manipulation et d'expédition de ces produits* ».

En Guadeloupe, la SARA, titulaire de l'entrepôt, ainsi que les compagnies de distribution qui commercialisent, elles-mêmes leurs produits, sont-elles entrepositaires agréées ? Ont-elles souscrit, à ce titre et individuellement, un engagement (engagement général pour la SARA) cautionné auprès de la Direction Régionale des Douanes ?

N'y a-t-il pas rupture ou dilution des responsabilités au niveau des sorties d'entrepôt ?

La SARA n'assurerait-elle pas un rôle de couverture fiscale au profit des compagnies de distribution de produits pétroliers qui sont, pour la plupart, ses propres actionnaires ? Quelles sont les règles de fonctionnement de ce régime d'entrepôt bien « particulier » ?

5- L'influence de la dilatation des carburants.

Pourtant connus de beaucoup, les effets de la dilatation des hydrocarbures demeurent souvent éludés.

Les normes internationales imposent que le carburant soit livré à 15°C. C'est donc dans ces conditions que la SARA reçoit ses différentes livraisons et que le carburant est par la suite stocké dans des cuves réfrigérées.

Le phénomène de dilatation se produit dès la sortie des cuves. Des études menées en Nouvelle-Calédonie par des professeurs de physique-chimie démontrent de manière non équivoque que le carburant SSP et GO subit une dilatation de l'ordre de 2 % entre 15°C et 30°C pour le SSP et d'environ 1,5 % pour la même variation de température pour le GO.

Ces proportions semblent parfaitement fiables si on compare les éléments d'un bon transfert (document fourni par la SARA à chaque livraison à un camion-citerne) que votre rapporteur a pu consulter, mais ne peut reproduire dans le présent rapport.

L'exemple est consternant :

Un camion-citerne est livré à 15°C pour 158 079 l de SSP. Quand ce même carburant est mesuré à 30°C, le camion-citerne dispose de 161 018 l, soit 2 939 l de plus (environ + 2 %)

Ce même camion-citerne est livré à 15°C pour 160 904 l de GO. A 30°C, le camion-citerne dispose de 163 000 l, soit 2 096 l de plus (environ + 1,25 %).

Ramener aux quelques 4 millions d'HI qui correspondent au volume des carburants mis à la consommation en Guadeloupe chaque année, le phénomène de dilatation est loin de comporter des conséquences anodines.

A qui profite cette manne providentielle pudiquement intitulée dans le jargon du milieu « marge collatérale » qui sont en fait **des bénéfices collatéraux occultes tirés par les compagnies de distribution de produits pétroliers (à la fois, importateurs et distributeurs), des distorsions en matière de coefficient d'évaporation ?**

Lors de leur mise à la consommation en Guadeloupe, les produits pétroliers, à l'exception des contingents exonérés, supportent la taxe spéciale sur les carburants (TSC), la taxe d'octroi de mer (OM) et de l'octroi de mer régional (OMR).

A leur sortie d'entrepôt au moment du dédouanement, les produits soumis aux taxes précitées sont taxés à une température de référence de 15°C comme le prévoit la loi. Ainsi, les compagnies de distribution acquittent les taxes sur base ad valorem et volumique à cette température. Or, dans les DOM, et en Guadeloupe, en particulier, les compagnies de distribution facturent leur clientèle au moment de la livraison, à une température moyenne de 25°C.

Pour faire simple, cela se traduit en général, du fait de l'augmentation de la masse volumique :

1. par l'acquittement, par la compagnie de distribution, à l'Administration des Douanes, de 100 € de taxes au moment du dédouanement, alors que cette même compagnie répercute et perçoit de son client 102 € de taxes. D'où un gain de 2 € perçu de manière occulte qui échappe à la Douane et au final aux Collectivités locales ;
2. de la perception, de manière occulte, du produit de la vente du supplément de carburant qui en résulte.

Serait-ce la principale justification de la multiplicité des compagnies de distribution (8 en Guadeloupe et en Martinique, 4 en Guyane) qui déclarent et commercialisent elles-mêmes leurs produits à leur sortie d'entrepôt, là où, en France hexagonale, opère un seul entrepositaire agréé ?

En complément, le présent rapporteur a axé ses investigations sur des anomalies, dont certaines ont été signalées mais non développées dans le rapport supra. Les constatations relevées suscitent de nombreuses interrogations qui devraient faire l'objet, à tout le moins, d'une prise en considération pour une vérification approfondie, par les missions d'enquête gouvernementale et parlementaire dépêchées sur place.

Il s'agit notamment de ces questions :

- de l'octroi à la SARA en Guadeloupe d'un régime d'entrepôt sous Douane, au lieu et place du régime douanier applicable en la matière ; l'Entrepôt Fiscale de Stockage –EFS-)
- de la rupture, voire de la dilution des responsabilités au stade de la sortie des produits pétroliers d'entrepôt sous Douane par chacune des compagnies de distribution ;
- des bénéfices collatéraux occultes tirés par les compagnies de distribution de produits pétroliers, des distorsions en matière de coefficient d'évaporation.
- De la clarification des bons de transfert vers la Guyane française
- Des raisons de l'exonération des droits de port des pétroliers accostant en Guadeloupe.