



Restitution des conclusions de la mission sur le prix des carburants dans les départements d'outre-mer

Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

9 mars 2009



IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE
L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES
SECRETARE D'ETAT À L'OUTRE-
MER

MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
MINISTRE DU BUDGET, DES
COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

Plan de la présentation

1. **Présentation de la mission, objectifs et méthodes**
2. **Contexte**
3. **Constats**
4. **Propositions**

Présentation de la mission

❑ Objectifs de la mission :

- Faire la transparence sur la formation des prix des carburants
- Analyser de la méthode d'administration du prix par les services de l'Etat
- Rechercher d'éventuels abus et mise en évidence des surcoûts
- Proposer des pistes de réformes

❑ Périmètre de la mission :

- Produits concernés : les carburants routiers (exclusion du gaz)
- Périmètre géographique : les quatre départements d'outre-mer

❑ Composition de la mission :

- Inspection générale des finances : Anne Bolliet, Thomas Cazenave, et Thibaut Sartre
- Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies : Gilles Bellec
- Inspection générale de l'administration : Jean-Guy de Chalvron, Nicolas Clouët

Objectifs et méthode

☐ Méthode

- Déplacement dans chaque département (Guyane : décembre, Antilles en janvier, Réunion en février)
- Auditions très larges : environ 300 personnes rencontrées
 - ◆ Elus, socioprofessionnels, associations de consommateurs, compagnies pétrolières, gérants de stations services, syndicats de salariés, etc.
- Analyse de documents comptables et financiers des opérateurs

☐ Mobilisation de nombreux interlocuteurs

- ◆ Au niveau central : Energie-Climat, Concurrence, Douanes, Affaires juridiques
- ◆ Au niveau local : Préfectures, DDCCRF, DRIRE, Douanes, DGFIP
- ◆ Missions économiques de Caracas, Houston et Singapour
- ◆ Commission européenne, Représentation permanente auprès de l'UE
- ◆ Union française des industries pétrolières (UFIP), Institut français du pétrole (IFP)

☐ Calendrier :

- Début de la mission : 4 décembre 2008
- Remise du rapport aux ministres le 15 mars 2009

Objectifs et méthode

□ Livrables :

■ Un rapport de synthèse pour l'ensemble des DOM à cinq ministres commanditaires

- ◆ Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
- ◆ Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
- ◆ Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
- ◆ Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
- ◆ Secrétaire d'Etat à l'outre-mer

■ Des annexes thématiques

- ◆ Une annexe commune aux départements de la Guadeloupe et de la Martinique
- ◆ Une annexe sur la Guyane
- ◆ Une annexe sur la société SARA
- ◆ Une annexe sur la Réunion

□ Questions en suspens

- Modalités de restitution des travaux compte tenu de la nécessaire confidentialité de certaines informations contenues dans le rapport

Plan de la présentation

1. Présentation de la mission, objectifs et méthode
2. Contexte
3. Constats
4. Propositions

Contexte

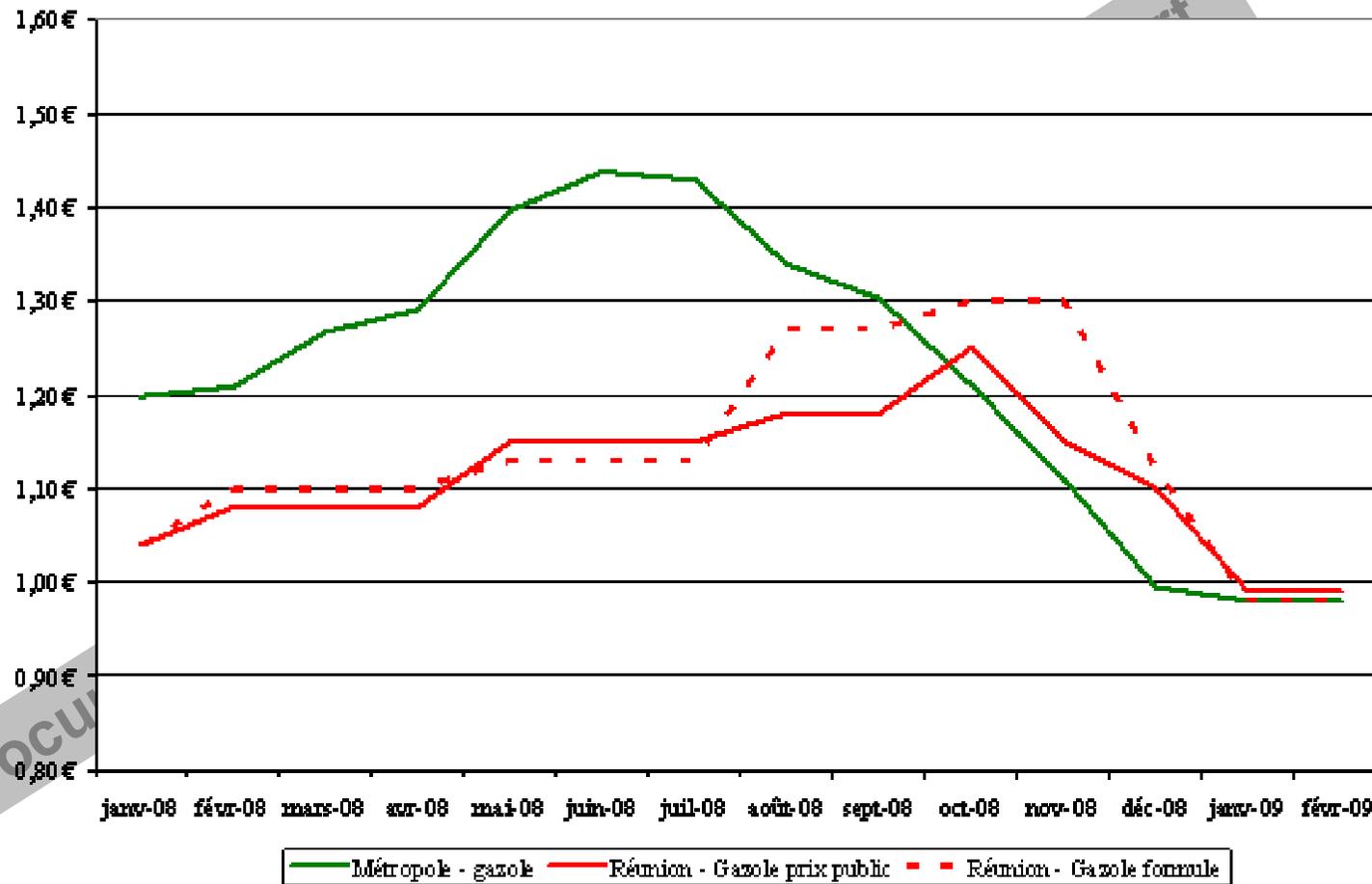
- ❑ **Spécificités des marchés de carburants ultramarins**
 - **Etroitesse du marché**
 - **Application des normes européennes dans un environnement très différent**
 - **Nombre d'acteurs limités**
 - **Présence d'une raffinerie en situation de monopole de fait en Martinique**
 - **Des contraintes logistiques (ports, stockage)**
- ❑ **La fixation des prix des carburants dans les DOM déroge au principe de la liberté des prix : les préfets fixent un prix maximum de vente au détail**
 - **Décrets de 1988 pour la Guyane et la Réunion**
 - **Décret de 2003 pour la Guadeloupe et la Martinique**
- ❑ **Si le supercarburant a souvent été un peu plus cher outre-mer qu'en métropole, le prix du gazole est structurellement inférieur**

Contexte

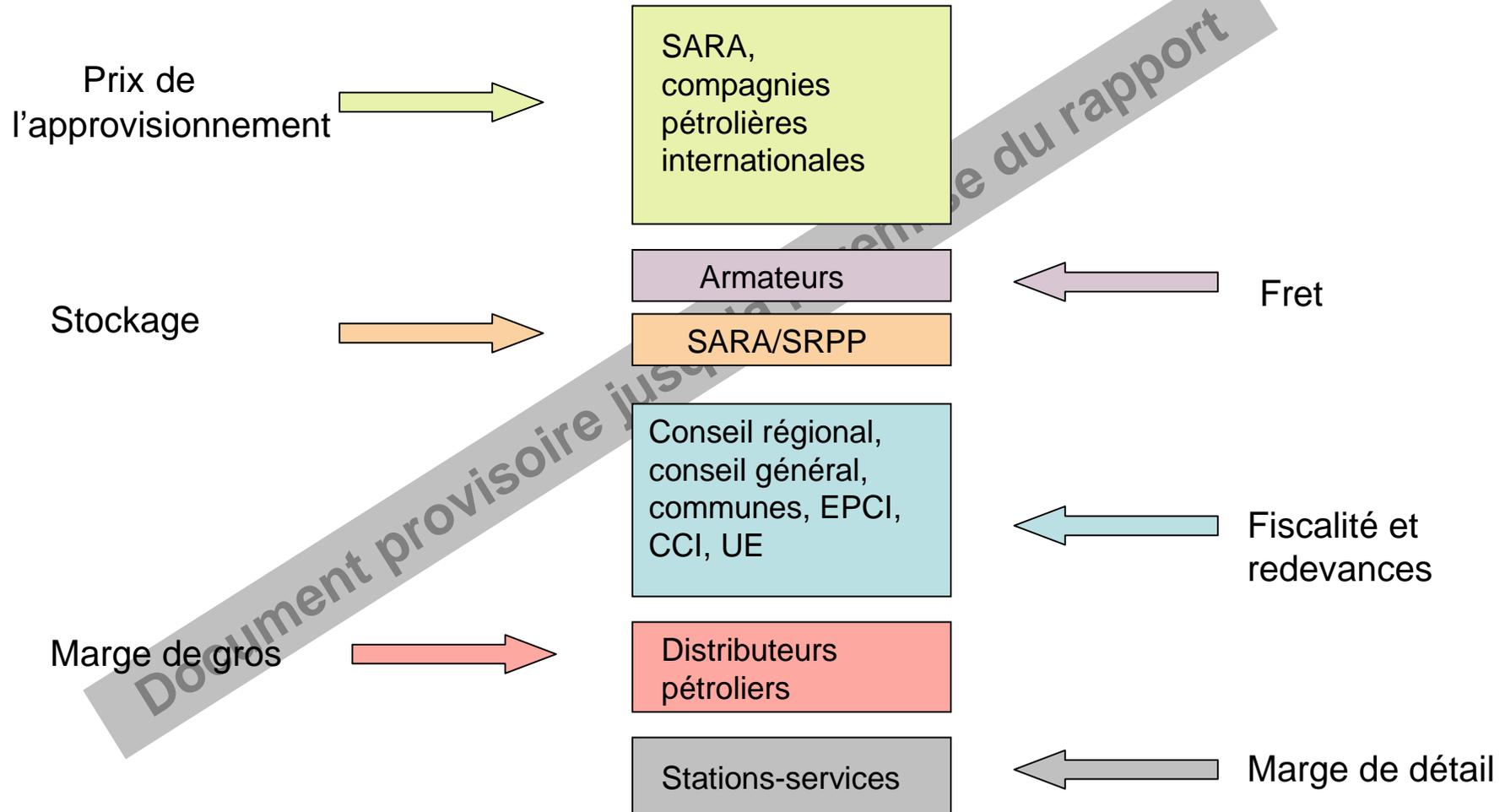
- ❑ **La crise des carburants dans les départements d'outre mer**
 - A la Réunion : dès septembre 2008
 - En Guyane : fin novembre/début décembre 2008
 - En Guadeloupe : en décembre 2008 puis en janvier 2009
- ❑ **Les raisons avancées**
 - Le décalage entre le prix des carburants dans les DOM et les évolutions en métropole et sur les marchés internationaux
 - L'opacité des mécanismes de formation du prix
 - Soupçons d'abus dans la chaîne pétrolière
- ❑ **Les solutions temporaires mises en œuvre**
 - Baisse « forcée » des prix et avances de trésorerie par les compagnies pétrolières
 - Gel à la hausse des prix à la Guadeloupe et en Guyane jusqu'à la remise du rapport
 - Intervention des collectivités locales et de l'AFD

Contexte

Evolution du prix du gazole en 2008 en métropole et à la Réunion (en €/l)



Structure de prix type



Plan de la présentation

1. Présentation de la mission, objectifs et méthode
2. Contexte
3. Constats
4. Propositions

Constats généraux

- **Sur la méthode d'administration du prix**
 - **Un système peu compris** par les consommateurs
 - ◆ La structure des prix n'est pas toujours connue (exemple : Réunion)
 - ◆ Des initiatives locales pour analyser la formation de prix
 - Exemples : rapport de la CGPME en Guyane et de l'observatoire des prix en Guadeloupe et à la Réunion
 - ◆ Des interrogations très nombreuses (évaporation en mer, SARA qui ne raffine pas, huiles usagées,...)
 - **Des textes parfois non actualisés ou non publiés**
 - **Des difficultés** dans le suivi et le contrôle des prix par les services de l'Etat
 - ◆ Nécessité de disposer d'informations comptables précises chaque année
 - ◆ Investigations longues et techniques avec une information éclatée
 - ◆ Définition du taux de rentabilité des capitaux d'une activité privée
 - ◆ Eléments de comparaisons peu disponibles

Constats généraux

□ Sur la méthode d'administration du prix

■ Des **décalages temporels importants** avec le prix sur les marchés internationaux

- ◆ Réunion : une révision tous les trois mois donc un décalage maximum de six mois
- ◆ Aux Antilles : une révision à chaque arrivée de bateau avec un décalage maximum de trois mois
- ◆ En Guyane : une révision tous les mois mais avec un décalage maximum de cinq mois lié à l'évolution du prix aux Antilles

■ Une **déresponsabilisation des acteurs**

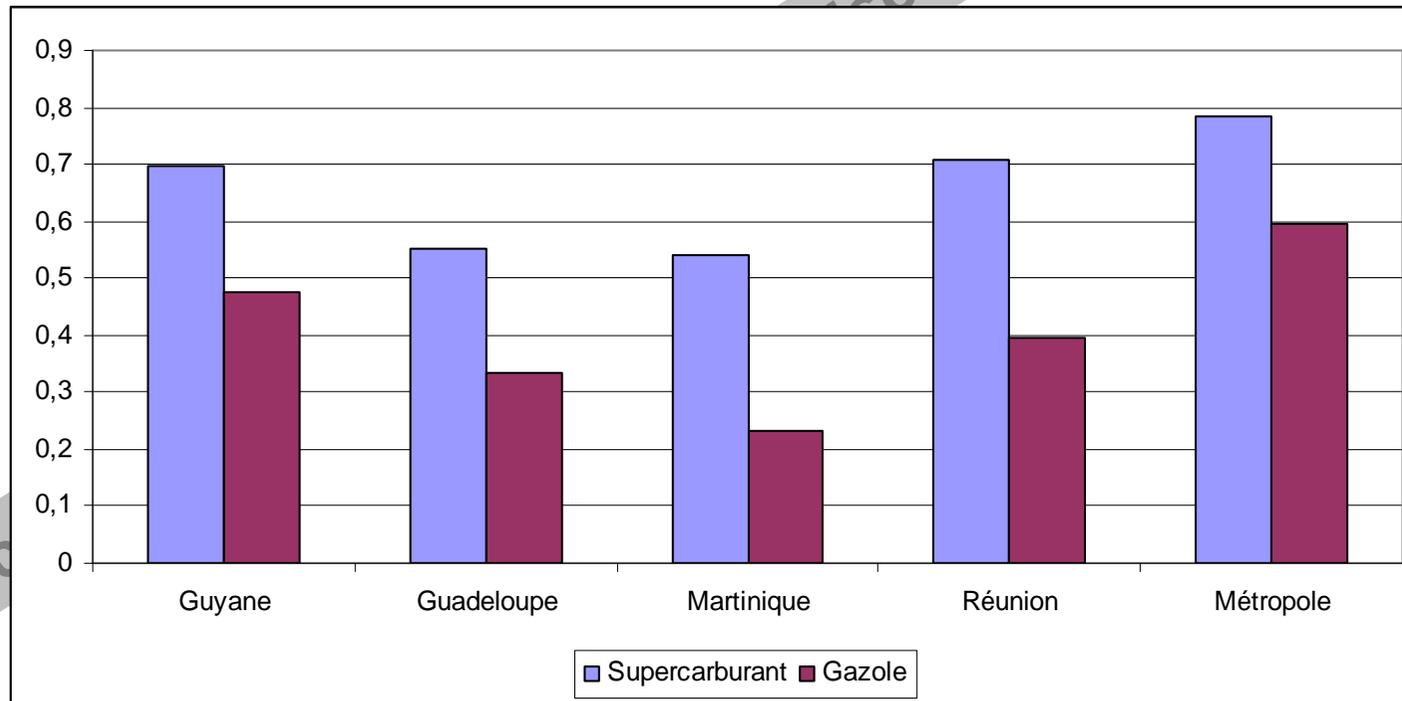
- ◆ Pas d'incitation à réaliser des gains de productivité
- ◆ Pas d'incitation à la concurrence par les prix au stade de la distribution
- ◆ Le préfet arbitre les relations commerciales entre les distributeurs et les stations-services

■ Au final, un **mécanisme inflationniste**

Constats généraux

- ❑ La fiscalité sur les carburants est moins élevée dans les DOM qu'en métropole :

Montant de la fiscalité sur les carburants (en €/l au 1^{er} décembre 2008)



Constats pour les Antilles

- ❑ **Certains postes de la structure de prix sont surestimés**
 - **Postes concernés : le fret, le coût du stockage, la marge des compagnies pétrolières, la collecte des huiles usagées**
 - **Ecart par rapport au prix théorique pour la Guadeloupe :**
 - ◆ **Sur le supercarburant : 2,6 centimes € par litre**
 - ◆ **Sur le gazole : 2,4 centimes € par litre**
 - **Ecart par rapport au prix théorique pour la Martinique :**
 - ◆ **Sur le supercarburant : 2,8 centimes € par litre**
 - ◆ **Sur le gazole : 2,6 centimes € par litre**

Constats pour les Antilles

- ❑ **Le calcul du montant de l'octroi de mer n'est pas conforme au code des douanes**
 - **Recours au prix normal d'importation (PNI) qui est différent de la valeur en douane**
 - **Conséquences : minoration des recettes des collectivités locales entre 10 et 15%, au bénéfice des consommateurs**
 - **Exemple : sur la base du mois d'octobre 2008**
 - ◆ **Manque à gagner sur un an en Martinique : 1,3 M€**
 - ◆ **Manque à gagner sur un an en Guadeloupe : 1,8 M€**
 - **La modification de l'assiette entraînera une hausse des prix (moins de 1 centime par litre), sauf si les collectivités locales ajustent leurs taux**

Constats pour la Guyane

❑ Certains postes de coût sont surestimés :

- Les montants surestimés dans la structure du prix sont plus élevés en Guyane qu'aux Antilles
- Lignes concernées : les frais amonts, le fret, le coût du stockage, la marge des compagnies pétrolières, la collecte des huiles usagées, le financement des stocks stratégiques
- Ecart par rapport au prix théorique sur le supercarburant : 6,3 centimes € par litre
- Ecart par rapport au prix théorique sur le gazole : 6 centimes € par litre

Constats pour les Antilles-Guyane

- ❑ **Au-delà de la présence de lignes de prix surestimées, le prix des carburants aux Antilles-Guyane intègre des surcoûts liés :**
 - **Au mode d'approvisionnement par la SARA**
 - **Au mode de distribution**

Document provisoire jusqu'à la remise du rapport

Constats pour les Antilles-Guyane

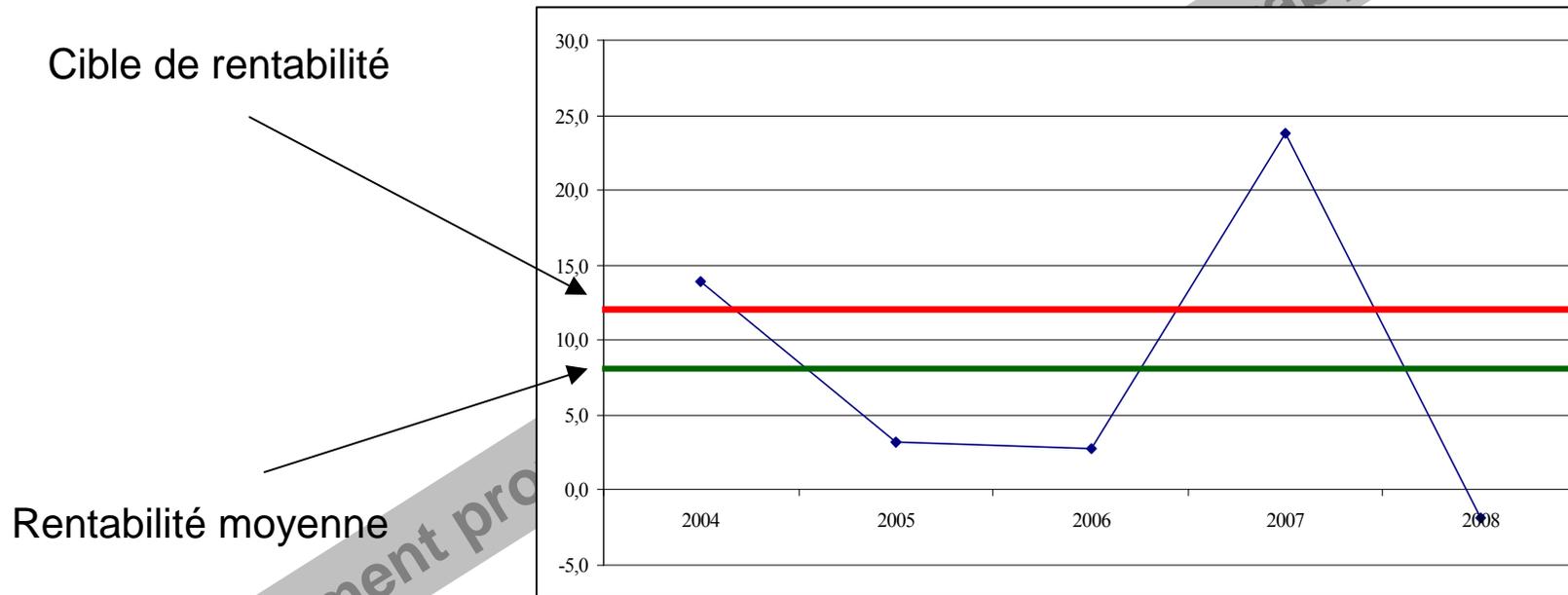
- ❑ Le prix des carburants **intègre le surcoût moyen de production de la SARA** d'environ 19 centimes € sur le super et de 11 centimes € sur le gazole, par rapport à une raffinerie européenne de taille standard (environ 10 MT)
- ❑ Ce **surcoût n'est pas lié aux approvisionnements**.
 - La SARA achète ses produits au prix de marché essentiellement en Europe du Nord
 - Prix facturé :
 - ◆ Le prix repose sur une moyenne des 20 cotations Platts autour de la date de chargement du brut daté
 - ◆ Le coût du fret est calculé sur un prix de marché
 - ◆ Une prime technique est définie en fonction de la qualité du brut fourni
 - ◆ Une prime de trading de 0,25 \$ par baril

Constats pour les Antilles-Guyane

❑ ...ni à une rentabilité excessive :

- Un résultat net au litre compris entre 1 et 2 centimes

Un taux de rentabilité moyen de 8,4% entre 2004 et 2007 inférieur à l'objectif de 12% défini avec les services de l'Etat

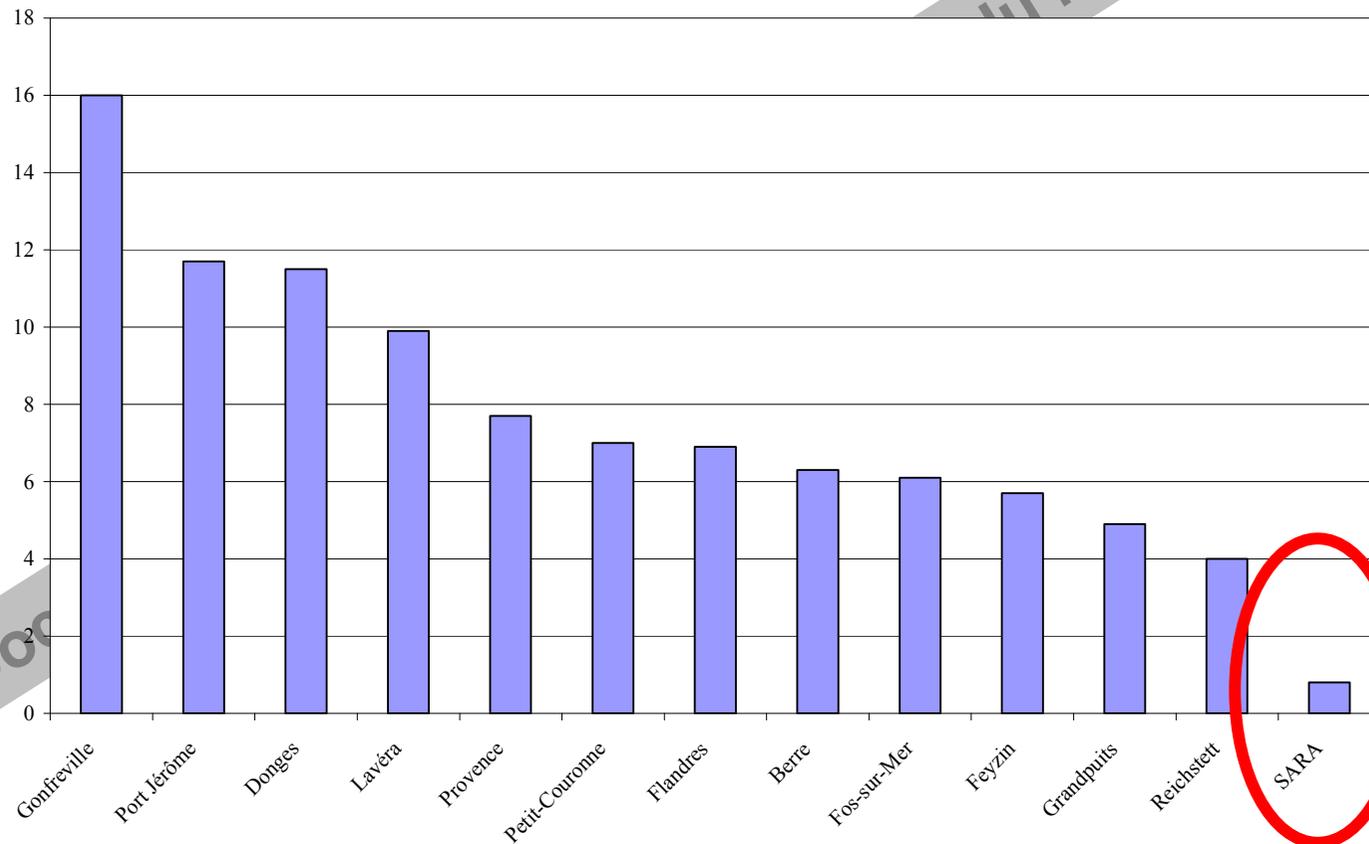


- ❑ Un résultat exceptionnel en 2007 correspondant au rattrapage des années passées
- ❑ Un prix de sortie raffinerie difficile à piloter et ne mettant pas en exergue le surcoût de la SARA supporté par les consommateurs

Constat pour les Antilles-Guyane

- ❑ ... mais au **montant des coûts fixes** rapporté à la petite taille de la raffinerie

Capacité de raffinage des raffineries françaises en 2008 (en Mt)



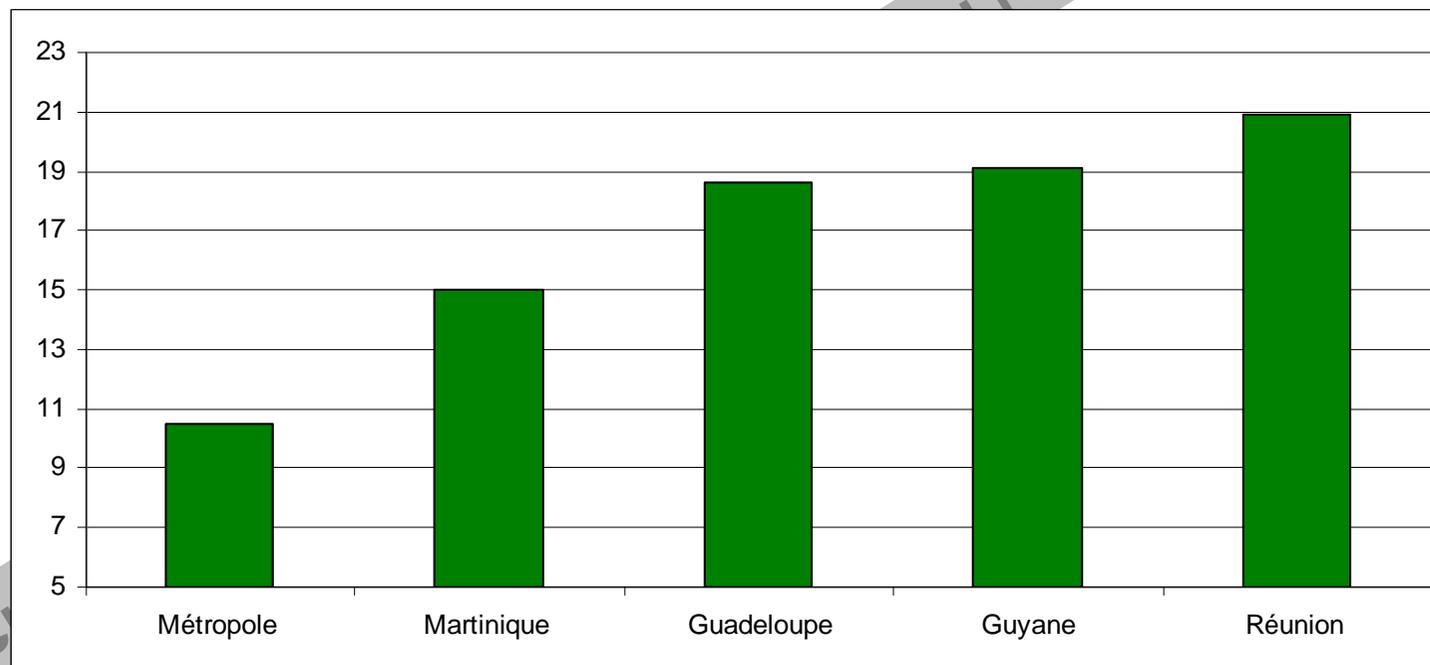
Constats pour la Réunion

- ❑ **Certains postes de la structure de prix sont surestimés**
 - Lignes concernées : les frais amonts, le coût du stockage, la marge des compagnies pétrolières
 - Sur le supercarburant : 3 centimes € par litre
 - Sur le gazole : 3 centimes € par litre
- ❑ **Un approvisionnement en provenance de Singapour**
- ❑ **Pas d'autres possibilités d'approvisionnements aux normes dans la zone**
- ❑ **Pas d'intérêt à s'approvisionner en Europe**
 - ◆ Des cotations très proches entre Singapour et Rotterdam
 - ◆ Un coût du fret supérieur (distance et risques)

Constats pour l'ensemble des DOM

- ❑ Le choix d'un **modèle de distribution de carburants coûteux** par rapport à celui de la métropole

Montant de la marge de distribution en janvier 2009 en centimes d'€



Constats pour l'ensemble des DOM

- ❑ Des volumes distribués par station en moyenne inférieurs à ceux de la métropole

- ❑ Un nombre d'employés élevé en raison de l'absence de libre-service et de pompes automatisées
 - 1 350 employés à la Réunion
 - 1 000 employés dans chaque département antillais
 - 270 employés en Guyane

- ❑ Le coût de ces emplois représente environ :
 - 8 centimes au litre en Guadeloupe,
 - 4,4 centimes au litre en Martinique,
 - 5 centimes au litre en Guyane et à la Réunion

Plan de la présentation

1. Présentation de la mission, objectifs et méthode
2. Contexte
3. Constats
4. Propositions

Sur l'administration et la libéralisation des prix

- ❑ **La réglementation du prix de l'approvisionnement et du stockage devrait être maintenue** en raison de la situation monopolistique
 - Approvisionnement groupé des importateurs (auprès de la SARA pour les Antilles Guyane, à Singapour pour la Réunion)
 - Capacités de stockage détenues par un seul opérateur évitant la duplication des coûts
- ❑ **La libéralisation des prix au stade de la distribution pourrait être envisagée**
 - La distribution ne correspond pas à une situation de monopole
 - ◆ 7 opérateurs en Guadeloupe, 6 en Martinique, 4 à la Réunion et 3 en Guyane
 - Une certaine concurrence sur la clientèle professionnelle
 - Avantage : concurrence par les prix par le développement du libre service et de l'automatisation des pompes : choix offert aux consommateurs
 - Inconvénient : effets probables sur l'emploi (environ 70% des pompistes)
 - Effets incertains sur le nombre d'opérateurs à terme
- ❑ **Conditions de mise en œuvre :**
 - Politique rigoureuse de lutte contre les ententes
 - Affichage des prix dans les stations (« Totem »)
 - Relevés de prix réguliers par la DDCCRF avec mise en ligne
- ❑ **Eventuellement : phase transitoire avec la fusion des marges de détail et de gros**
 - Installe des relations de marché entre distributeurs et gérants de stations-services

Sur l'administration et la libéralisation des prix

- ❑ **Sur la possibilité de transférer le pouvoir d'administration du prix aux collectivités locales ou bien à une commission indépendante :**
 - Pas d'obstacles juridiques, sous réserve d'une modification législative, à ce transfert
 - Possibilité de recourir à l'expérimentation
 - Difficultés :
 - ◆ Légitimité de l'Etat sur un sujet conflictuel
 - ◆ Capacités de contrôle et d'investigation limitées des collectivités locales
- ❑ **Confier au préfet de la Martinique la compétence pour fixer un prix de sortie raffinerie unique pour les trois départements**

Sur l'administration et la libéralisation des prix

- ❑ **Améliorer la communication et l'information** lors des modifications des prix
 - Consultation préalable obligatoire de l'observatoire des prix avec tous les acteurs
 - Actualisation et publicité des textes
- ❑ **Améliorer le contrôle** des prix par les services de l'Etat
 - Audit annuel de chaque ligne de la structure avec communication par l'ensemble des opérateurs de l'ensemble des justificatifs et des éléments de comptabilité analytique
- ❑ **Pour les Antilles, appliquer une formule de prix plus transparente** pour le prix de sortie raffinerie
 - Prix sortie SARA = Prix de marché à Rotterdam produits finis + fret + surcoût SARA + prime d'approvisionnement
 - Evolution du surcoût SARA : contractualisation pluriannuelle sur les gains de productivité, avec un rendez-vous annuel
- ❑ **Limiter les décalages** entre les prix dans les DOM et en métropole
 - En Guyane et à la Réunion : une modification tous les mois
 - Aux Antilles : une modification à chaque arrivée de bateaux

Sur le stockage

- ❑ **Tirer les conséquences du caractère de facilité essentielle du stockage**
 - Non-discrimination en termes d'accès et de tarification selon les distributeurs
 - Pas de barrières à l'entrée pour les nouveaux concurrents sur le marché
 - Tarification transparente et fonction des coûts
 - Pour la Réunion : veiller à l'absence de subventions croisées entre l'activité de stockage et l'activité d'importateur-distributeur par la SRPP

- ❑ **Deux options sont envisageables :**
 - la séparation stricte des activités avec tenue d'une comptabilité analytique obligatoire
 - la filialisation de l'activité stockage

Sur l'opportunité du maintien de la SARA

- ❑ **Un approvisionnement direct en produits finis permettrait de baisser à terme nettement le prix au litre**
 - Le surcoût annuel de la SARA supporté par les consommateurs des Antilles-Guyane : environ entre 75 et 90 M€
 - Gain attendu au litre d'un approvisionnement direct : entre 15 et 17 centimes pour le supercarburant et entre 7 et 9 centimes pour le gazole
 - Uniquement en Europe du Nord
 - ◆ Un approvisionnement en produits aux normes européennes aux Caraïbes ou en Amérique n'est à ce jour pas possible (mais des évolutions sont susceptibles d'intervenir)
 - ◆ Les raffineries de la zone ne produisent pas de manière régulière des produits aux normes européennes et il importe de garantir la sécurité des approvisionnements
- ❑ **Environ 430 emplois directs et indirects liés à l'activité de raffinage en Martinique concernés dans le cadre d'un approvisionnement direct**
 - Coût par emploi sauvegardé d'environ 200 000 € par an
- ❑ **Solution de moyen terme uniquement** : délai lié à l'arrêt de l'activité raffinage de la SARA et à la requalification et à la transformation des installations en centre de stockage

Sur la dérogation aux normes européennes

- ❑ **La dérogation aux normes européennes n'est pas envisageable dans le cadre des textes existants**
 - La directive de 1998 modifiée en 2008 : possibilité de déroger temporairement pour les régions ultrapériphériques sur le taux de soufre mais pas sur les autres spécifications (benzène, octane, cétane, plomb,...)
 - A ce stade, seule une modification de la directive elle-même permettrait d'envisager une éventuelle dérogation
- ❑ **Conséquences environnementales et sanitaires**
- ❑ **Gestion de la transition pour le parc automobile existant et changement des circuits d'importation**
- ❑ **Risque de précédent sur d'autres réglementations**

Sur la péréquation DOM-métropole

- **Un scénario de péréquation des prix entre les DOM et la métropole présenterait plusieurs difficultés**
 - Une prix à la pompe identique n'est pas faisable en l'absence d'une référence unique en métropole (écarts jusqu'à 20 centimes sur le territoire)
 - Un prix modifié tous les jours
 - Risque de contagion à l'ensemble de la métropole
 - Structure de prix hétérogène (taxes, marges de distribution, coût de stockage) nécessitant un système de compensation complexe entre les différents acteurs et notamment des subventions aux compagnies pétrolières
 - Une péréquation des prix hors taxes entraînerait des prix à la pompe différents entre la métropole et les DOM

Sur la péréquation Antilles-Guyane

- ❑ Un scénario de **péréquation entre les Antilles-Guyane pourrait être envisagé**
 - Mutualisation du fret
 - Mutualisation du stockage
 - Conséquences :
 - ◆ Un gain pour la Guyane de cinq centimes au litre supplémentaire
 - ◆ Un surcoût pour les Antilles de moins d'un centime au litre
- ❑ **Périmètre limité aux Antilles-Guyane**

Document provisoire jusqu'à la remise du rapport