

Autorité
de la concurrence



**Avis n° 09-A-21 du 24 juin 2009
relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des
carburants dans les départements d'outre-mer (1)**

L'Autorité de la concurrence (section 1A),

Vu la lettre enregistrée le 18 février 2009, sous le numéro 09/0014 A, par laquelle le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer a saisi l'Autorité de la concurrence pour avis sur la situation de la concurrence dans les départements d'outremer (DOM), et plus particulièrement dans le secteur des carburants et de l'importation et la distribution des produits de grande consommation ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, et la commissaire du Gouvernement entendus au cours de la séance du 16 juin 2009 ;

Les représentants des sociétés Total Outremer, Compagnie Antillaise des Pétroles (CAP) et West Indies Petroleum Company (WIPCO), ainsi que Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances et M. Thibaut Sartre, inspecteur des finances, entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes.

(1) VERSION NON CONFIDENTIELLE : les passages en blanc ou entre crochets sont protégés par le secret des affaires.

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	4
I. La réglementation des prix des carburants dans les DOM	4
II. Description des marchés des carburants dans les DOM	6
A. Le fonctionnement du segment amont	6
1. L’approvisionnement de marchés de taille réduite.....	6
2. Les limitations au développement du stockage	8
3. Le caractère de monopoles naturels des activités amont.....	8
B. Le fonctionnement du segment aval	9
1. Les réseaux de distribution dans la zone Caraïbes	9
2. Les réseaux de distribution à La Réunion	12
3. L’évolution des marges de distribution	13
4. La situation des grossistes	15
5. La formation des prix de détail.....	16
C. Appréciation globale sur le système actuel.....	25
1. La régulation actuelle a échoué à maîtriser les marges	25
2. La régulation actuelle perturbe la fiscalité des DOM.....	26
III. Il faut réformer et rendre plus efficace la régulation des prix.....	28
A. Le marché amont de l’approvisionnement.....	29
1. L’approvisionnement aux Antilles	29
2. L’approvisionnement à La Réunion	31
3. Conclusion sur l’approvisionnement.....	32
B. Le stockage	32
1. Le stockage aux Antilles et en Guyane	33
2. Le stockage à La Réunion	33
3. Conclusion sur le stockage	35
C. Le segment aval de la distribution	35
1. La régulation des prix de gros	35
2. Le marché de détail	36
3. Les obstacles structurels à la concurrence.....	37
4. Les obstacles comportementaux à la concurrence.....	42
IV. Synthèse des propositions	46
1. L’achat des produits	46
2. Le fret	46

3. Les mesures structurelles sur le stockage.....	46
4. Les mesures destinées à maintenir la fluidité des réseaux	47
5. Les prix de gros	47
6. La mise sous surveillance des prix de détail	48
7. Une expérimentation pendant trois ans	48
<i>Conclusion</i>	48

Introduction

1. Par lettre enregistrée le 18 février 2009 sous le numéro 09/0014 A, le Secrétaire d'État à l'outre-mer a saisi l'Autorité de la concurrence pour avis sur la situation de la concurrence dans les départements d'outremer (DOM), et plus particulièrement dans le secteur des carburants et de l'importation et la distribution des produits de grande consommation.
2. Le Gouvernement relève, en effet, que les économies locales des territoires ultra-marins se caractérisent par « *des marchés naturels étroits, éloignés de la métropole, peu ouverts sur leur environnement régional, très cloisonnés* », et que « *les économies insulaires se prêtent ainsi à deux types d'organisation de marchés qui ne se retrouvent pas dans les économies d'Europe continentale à un même degré de sensibilité : d'une part des monopoles ou oligopoles liés à l'étroitesse du marché (grande distribution, transport aérien, carburants, oxygène médical...); d'autre part des monopoles ou oligopoles liés aux réseaux d'acheminement (fret, port, grossistes et importateurs...).* En conséquence, les conditions d'une concurrence saine peuvent être affectées tant d'un point de vue horizontal par la présence de peu d'acteurs sur un même marché que d'un point de vue vertical par ce même phénomène qui se retrouve à plusieurs étapes d'une même filière ».
3. Il s'agit donc d'une saisine extrêmement large puisqu'elle vise les mécanismes de formation des prix sur un grand nombre de marchés de détail sur l'ensemble des départements d'outre-mer. Compte-tenu de l'ampleur de la matière, l'Autorité a décidé de traiter séparément la question des carburants, ce secteur présentant des spécificités qui ne se retrouvent pas sur les autres marchés de biens, principalement le fait que les prix de ventes au détail des carburants routiers dans les DOM sont réglementés par l'Etat.
4. Les analyses ont porté sur les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion ; en revanche, Mayotte et St-Pierre-et-Miquelon n'ont pas fait l'objet d'études particulières.

I. La réglementation des prix des carburants dans les DOM

5. Les marchés de carburants dans les DOM dérogent au principe général de la liberté des prix instauré par l'ordonnance du 1er décembre 1986 et codifié à l'article L. 410-2 du code de commerce qui dispose que : « *Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les prix des biens, produits et services relevant antérieurement au 1er janvier 1987 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 sont librement déterminés par le jeu de la concurrence.* ». Il est possible de déroger à ce principe dans des conditions très limitées décrites au même article dans les termes suivants : « *Toutefois, dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence* ».
6. En l'espèce, le Conseil de la concurrence avait considéré dans un avis 88-A-04 du 16 mars 1988 que cette réglementation des prix était possible du fait que dans les différents DOM « *l'approvisionnement en produits pétroliers est assuré par une seule entreprise qui contrôle à la fois les opérations en raffinerie [cas des Antilles], d'importation [cas des Antilles et de la Guyane] et de stockage [cas des Antilles, de la Guyane et de la Réunion].../...et où l'absence de concurrence au stade des prix de gros limite la concurrence par les prix dans la distribution de détail.* ». Il faut relever que cet avis, plutôt succinct, avait pour unique objet de vérifier que le projet de décret présenté par le Gouvernement entrerait dans les prévisions de la loi. Il ne présentait pas une analyse concurrentielle détaillée des marchés concernés.

7. En s'appuyant sur cet avis, le gouvernement a instauré, par plusieurs décrets du 17 novembre 1988, une réglementation des prix de gros et de détail de certains produits, dont le super carburant, l'essence et le gazole, à l'exception notable du carburéacteur acheté par les compagnies aériennes pour leurs avions. Cette réglementation s'applique également aux prix de gros et de détail de la bouteille de gaz domestique (GPL) de taille standard (12,5 kg), produit de consommation courante également distribué par les compagnies pétrolières. Ces prix sont des maxima qui sont remis à jour dans les différents départements par des arrêtés préfectoraux, avec une périodicité trimestrielle ou parfois mensuelle, en fonction de l'évolution des coûts sous-jacents.
8. Pour les Antilles, un décret 2003-1241 du 23 décembre 2003, pris après l'avis du Conseil de la concurrence 02-A-09 du 25 juin 2002, est venu renforcer sensiblement cette réglementation en fixant la structure de coût à prendre en compte, notamment la cotation du brut de référence pour la matière importée, le taux de change du dollar américain, le coût du fret et la masse salariale. Ce décret donne plus de marge d'initiative au préfet et, surtout, modernise quelque peu l'approche de la régulation des prix puisqu'il demande que les variations du prix maximum autorisé tiennent compte « *des efforts de productivité consentis par les grossistes et les détaillants* », exigence désormais classique dans une régulation de type « *price cap* » qui ne se contente pas de fixer un prix destiné à systématiquement couvrir l'ensemble des coûts exposés par l'entreprise régulée, mais essaye de donner une incitation à la diminution de ces coûts. Toutefois, en 2003, le Conseil de la concurrence s'est borné, comme en 1988, à donner un avis sur le projet de décret qui lui était soumis sans analyser la situation de la concurrence sur les marchés destinés à être régulés.
9. On peut, à ce stade, faire une première remarque générale : la situation de monopole n'a été identifiée que sur le marché de gros au stade de l'approvisionnement des départements concernés, donc à l'amont du circuit de distribution, alors que la régulation des prix a été, dès l'origine, appliquée aux prix de détail. Certes, certains coûts amont relevant de situations de monopole sont régulés, comme les tarifs de passage dans les installations de stockage, les tarifs de cabotage entre les îles antillaises ou les prix de sortie de la raffinerie de la Martinique, mais l'architecture de la régulation repose in fine sur la régulation des prix de détail.
10. Dans ces conditions, la fixation de certains prix de gros n'a pas d'autre effet, et d'ailleurs pas d'autre objectif avoué, que d'assurer une certaine répartition des revenus entre les opérateurs de la chaîne verticale de distribution, sans conséquence pour le consommateur final puisque l'empilement de ces coûts intermédiaires sera, au bout du compte, toisé par la fixation d'un prix de détail maximum. Le dispositif est donc paradoxal puisque le marché de détail, qui apparaît potentiellement concurrentiel, est maintenu sous une régulation stricte alors que la régulation des marchés de gros, dont la justification économique est la plus forte, ne joue qu'un rôle subsidiaire.
11. Ce choix se justifie d'autant moins que la régulation classique des prix de détail - tarifs des services publics, prix des médicaments, tarif horokilométrique des taxis, par exemple - prend souvent la forme d'une indexation qui suit plus ou moins la dérive des coûts, ce qui permet à l'État de ne réviser ces prix qu'annuellement ou semestriellement à partir de données produites par ses propres services, comme les indices de l'INSEE. Tout au contraire, les prix de détail des carburants sont assez volatils, particulièrement ces dernières années. Pour être efficace, la régulation tarifaire des carburants doit donc intégrer les fluctuations quotidiennes après écoulement des stocks, des prix des produits pétroliers et du cours du dollar, monnaie de facturation de ces produits, ou se résoudre à procéder périodiquement à des lissages de prix suivis de mouvements de rattrapage, qui conduisent l'administration à intervenir dans un contexte difficile, marqué notamment par une forte asymétrie d'information vis-à-vis des entreprises régulées.

12. Dans ce contexte de réglementation des prix, l’Autorité n’a pas pour objectif d’apprécier, dans son avis, le niveau absolu des prix des carburants et encore moins leur niveau relatif par rapport au pouvoir d’achat dans les départements concernés. Son rôle est d’examiner leur mode de formation actuel et son évolution possible dans l’hypothèse d’une modification de la réglementation.

II. Description des marchés des carburants dans les DOM

13. Les volumes de carburants distribués dans les DOM se répartissent de la façon suivante :

Volumes en m ³ *	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Population	450 000 hab	402 000 hab	221 000 hab	802 000 hab
Gazole (dont FOD **)	267 000	214 000	90 000	428 000
Super sans plomb	135 000	141 000	33 000	165 000
Sous-total réglementé	402 000	355 000	123 000	593 000
(dont carburants routiers)	314 000	295 000	99 000	478 000
Carburacteur	129 000	108 000	nc	192 000
Total	531 000	463 000	123 000	785 000

*les quantités exprimées en tonnes sont plus faibles car la densité moyenne de carburants est environ de 0,8 c’est-à-dire qu’un m³ ne pèse que 0,8 tonne.

** Le FOD est un gazole destiné à des usages professionnels ; lorsqu’il est détaxé il a une couleur différente du gazole routier ordinaire pour éviter la fraude.

14. Le rapport des volumes de gazole et de super, en comptant le gazole détaxé, est de deux tiers/ un tiers à la Guyane et La Réunion, qui ont les deux territoires les plus étendus, alors que la Guadeloupe et surtout la Martinique ont un ratio encore inférieur à 60% de gazole, la Martinique étant même proche de la parité 50/50, hors gazole détaxé.
15. On note aussi que la consommation de carburants routiers par habitant en Guyane est nettement plus faible qu’aux Antilles et à La Réunion, qui se rapprochent de plus en plus de la situation de la métropole, malgré des distances de parcours bien moindres, ce qui dénote un usage intensif de l’automobile dans ces départements.
16. La particularité des DOM est la proportion très importante du carburacteur dans l’ensemble des carburants vendus en comparaison d’un département métropolitain standard. Cette exception traduit le fait que ces départements accueillent, du fait de l’insularité ou de l’isolement, un aéroport international.

A. Le fonctionnement du segment amont

17. Dans tous les DOM, l’approvisionnement en carburants se fait au travers de mécanismes de monopole : monopole de l’achat et de l’acheminement des produits, monopole du raffinage dans le cas de la Martinique, monopole du stockage. Ce sont ces situations de monopole qui ont justifié la régulation des prix. Mais cette situation générale ne doit pas masquer des situations particulières à chaque DOM, ce qui rend l’analyse de l’amont relativement complexe.

1. L’approvisionnement de marchés de taille réduite

18. Les Antilles disposent d’une raffinerie installée en Martinique et exploitée par la Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles (SARA), filiale de quatre distributeurs locaux (Total,

Rubis-Vito, Exxon et Chevron) qui est approvisionnée en pétrole brut principalement depuis l'Europe du Nord avec des prix calés sur les cotations de la zone Rotterdam. Cette production locale ne couvrant qu'une partie de la consommation, la SARA importe également des produits raffinés qui sont achetés, pour des raisons liées aux normes environnementales communautaires, à des raffineries de la zone européenne.

19. La raffinerie de la SARA est de petite taille par rapport aux normes de rentabilité de ce type d'équipement. Le rapport sur les prix des carburants dans les DOM de la mission conjointe menée par l'Inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le Conseil général des mines (ci-après la Mission IGF-IGA-CG Mines) fournit une analyse très complète des handicaps structurels de cette raffinerie en termes de coûts de production. Malgré ses modernisations successives et ses efforts de productivité, une raffinerie de petite taille, sans autre débouché qu'un marché captif également limité, est aujourd'hui un outil obsolète qui contribue au renchérissement des prix. Il est donc admis que le raffinage local, lorsqu'il existe, n'est pas un secteur potentiellement concurrentiel et la question posée est donc plutôt celle de sa pérennité.
20. Une fois les carburants sortis de la raffinerie, les circuits de livraison vers chaque île présentent des différences. La Martinique est approvisionnée directement grâce à la production locale puisque la raffinerie se trouve sur son sol. La Guadeloupe et les îles rattachées (Mariegalante, Désirade, les Saintes) sont approvisionnées pour partie par cabotage depuis la Martinique et pour partie par livraison directe au port pétrolier de Pointe-à-Pitre de produits raffinés importés sans passage par la Martinique.
21. La Guyane est approvisionnée en carburants routiers depuis la Martinique par un bateau dédié, le Kerfons, affrété en commun par les trois distributeurs locaux (Total, Chevron et Rubis). Ce bateau de faible tirant d'eau peut seul accéder au port de Degrad des Cannes, près de Cayenne, dont la configuration et la profondeur ne permettent pas d'accueillir des tankers classiques. L'approvisionnement en produits non soumis aux normes environnementales européennes, comme le carburéacteur, se fait toujours depuis Trinidad et Tobago avec le même navire dédié.
22. La Réunion, qui ne dispose pas de raffinerie, est approvisionnée directement depuis Singapour par un bateau dédié, affrété en commun ou plus exactement à tour de rôle, par les quatre importateurs locaux (Total, Shell, Chevron et Tamoil) et, à titre exceptionnel, par quelques navires spot pour des achats complémentaires. Jusqu'en 2008, le bateau utilisé était le Cilaos (environ 40000 tonnes). Il a été remplacé en 2009 par un tanker neuf, le Tamarin (43000 tonnes).
23. Dans tous les cas, même dans celui de La Réunion qui, avec 800.000 habitants constitue le plus gros marché des DOM, le fret des carburants est une activité qui a les caractères d'un monopole naturel. En effet, compte-tenu des évolutions démographiques et des politiques nationales d'économie d'énergie, on peut considérer que la consommation de carburants, qui stagne actuellement, restera à moyen terme de l'ordre d'un million de tonnes pour les Antilles et la Guyane et de 600.000 tonnes pour La Réunion. De tels approvisionnements ne peuvent se faire de manière rentable avec des trop petits bateaux, par exemple des tankers de moins de 40.000 tonnes. Il faut, en outre relever que la profondeur des ports pétroliers actuels de Fort-de-France et de Port Réunion leur permettrait d'accueillir des tankers de plus grande taille, de 60 000 ou 80.000 tonnes.
24. Si tous les distributeurs, qui sont actuellement entre 4 et 6 selon les DOM, devaient gérer leurs approvisionnements séparément, seuls les plus gros pourraient affréter régulièrement des bateaux de cette taille mais la majorité ne pourrait en affréter que deux ou trois par an. Un opérateur indépendant ou un nouvel entrant aurait même du mal à en remplir un seul dans l'année. Une fois livré par le bateau qu'il aurait affrété seul, un distributeur de taille

insuffisante devrait supporter des frais très importants pour stocker à terre sa réserve semestrielle de carburants. En outre, il s'exposerait à un risque sur la valeur de ce stock en cas de baisse des prix. Sur un marché aussi volatil que celui du pétrole, les achats réguliers donnent plus de souplesse pour suivre les prix de marché.

25. On peut donc raisonnablement admettre que la mutualisation de la logistique pour l'approvisionnement des DOM en carburants raffinés est le système le moins coûteux, ce qui conduit à sortir ce service du champ concurrentiel en s'assurant que les tarifs du service commun de fret sont bien orientés vers les coûts.

2. Les limitations au développement du stockage

26. En plus des cuves destinées à recevoir le pétrole brut qui sert d'intrant à sa raffinerie aux Antilles, la SARA dispose d'installations de stockage de produits raffinés de 115.000 m³ en Martinique, de 100.000 m³ en Guadeloupe et de 40.000 m³ en Guyane. A la Réunion, la Société Réunionnaise de produits pétroliers (SRPP), filiale à parité de Total et Shell, dispose de 250.000 m³ de stockage de produits raffinés à Port-réunion près de St-Denis. Des stockages annexes sont également installés dans les aéroports pour le carburéacteur, en particulier à La Réunion où le port pétrolier et l'aéroport sont assez distants et séparés par la ville de Saint-Denis. Ces installations sont complétées par des oléo-réseaux (pipe-line) qui permettent de relier les zones portuaires de déchargement aux cuves généralement à proximité de la zone portuaire et les cuves de stockage à certains points de livraison comme les aéroports aux Antilles.
27. Ces installations sont soumises à des obligations de sécurité publique consistant à maintenir des stocks stratégiques représentant environ deux mois de consommation. La SRPP remplit cette obligation avec des stocks de 70 jours mais, selon les administrations concernées et les opérateurs pétroliers, ce n'est pas le cas aux Antilles où la SARA devrait augmenter ses capacités pour répondre complètement à ses obligations.
28. Le gestionnaire perçoit des droits de passage sur les carburants qu'il stocke. Ces tarifs sont approuvés par l'Etat puisqu'il s'agit d'activités gérées en monopole du fait des contraintes foncières et réglementaires qui limitent l'installation de concurrents.
29. Il faut indiquer ici, que dans un arrêt du 4 mai 2009, la cour d'appel de St-Denis de la Réunion a considéré que les installations de stockage de Port-réunion constituaient une facilité essentielle et que les tarifs de passage devaient être orientés vers les coûts. Elle a ordonné une expertise comptable pour vérifier que tel était bien le cas.

3. Le caractère de monopoles naturels des activités amont

30. La dépendance vis-à-vis des importations, pour les produits raffinés comme pour le pétrole brut à La Martinique, et la petite taille des marchés concernés donnent aux services logistiques le caractère de monopoles naturels. Il est, en effet, peu rentable de multiplier les canaux d'approvisionnement avec des navires de faible capacité, comme le démontre d'ailleurs le cas particulier de la Guyane. De même, il ne serait pas rentable que chaque distributeur entretienne ses propres installations de stockage, d'autant que de fortes barrières à l'entrée existent pour cette activité : s'agissant de sites classés, les emplacements propices sont rares et demandent des autorisations administratives. De plus, l'obligation de maintenir des stocks stratégiques de sécurité renforce l'intérêt d'une mutualisation du stockage.
31. En revanche, il n'est pas démontré que la mutualisation des achats, opérée aussi bien aux Antilles qu'à La Réunion, soit indispensable. En dehors du cas particulier de la SARA qui constitue un acheteur unique pour les divisions trading de ses actionnaires, ce qui incite à des achats en commun, elle ne serait économiquement justifiée que si l'augmentation des quantités

achetées en groupement permettait systématiquement d'obtenir de meilleurs prix. Compte tenu de l'absence d'informations disponible sur les conditions d'achat de produits raffinés, il n'est pas possible de conclure sur ce point. L'Autorité relève néanmoins que sur le marché des carburateurs où les prix sont libres, les différents distributeurs achètent séparément leurs produits et limitent la mutualisation au fret et au stockage commun.

B. Le fonctionnement du segment aval

1. Les réseaux de distribution dans la zone Caraïbes

32. La zone Antilles-Caraïbes compte trois réseaux de distribution adossés à des groupes pétroliers, Total, Chevron et Esso, et un adossé à un grand distributeur spécialisé, le groupe Rubis, qui a racheté l'ancien réseau Shell et l'exploite sous l'enseigne Vito. Il compte aussi trois réseaux non intégrés, appartenant à des groupes locaux : WIPCO (West Indies Petroleum Company), CAP (Compagnie Antillaise des pétroles) et GPC (Groupement des Pétroles des Caraïbes). Ces indépendants sont essentiellement présents en Guadeloupe.
33. La structure des réseaux de détail en nombre de stations services est présentée dans les tableaux suivants, en distinguant les stations en location-gérance, dites « officielles » car le fonds de commerce appartient à la compagnie pétrolière, et les stations indépendantes propriétaires de leur fonds de commerce.
34. Guadeloupe

situation fin 2008	officielles	indépendants	ensemble	pdm
TOTAL	33	16	49	45%
VITO (ex Shell)	19	3	22	20%
ESSO	15	0	15	14%
CHEVRON	10	0	10	9%
WIPCO/CAP/GPC	12		12	11%
global	89	19	108	100%

35. Martinique

situation fin 2008	officielles	indépendants	ensemble	pdm
TOTAL	30	12	42	48%
VITO (ex Shell)	18	1	19	22%
ESSO	15	0	15	17%
CHEVRON	10	0	10	11%
WIPCO/CAP/GPC	1	1	2	2%
global	74	14	88	100%

36. Guyane

situation fin 2008	officielles	indépendants	ensemble	pdm
TOTAL	6	6	12	41%
VITO (ex Shell)	7	1	8	28%
CHEVRON	8	1	9	31%
global	21	8	29	100%

37. Sur la zone Antilles-Guyane

situation fin 2008	officielles	indépendants	ensembles	pdm
TOTAL	69	34	103	46%
VITO (ex Shell)	44	5	49	22%
ESSO	30	0	30	13%
CHEVRON	28	1	29	13%
WIPCO/CAP/GPC	14		14	6%
global	185	40	225	100%

38. Le décompte précis des stations officielles et indépendantes est délicat puisque, dans certains cas, l'enseigne est locataire de la station ou du terrain et la met en gérance. Le contrat est donc de location-gérance, mais la station est potentiellement une station indépendante au sens où elle pourrait changer d'enseigne en fin de bail. Cette situation de sous-location est le reflet de l'histoire de chaque station et son occurrence est assez variable suivant les réseaux.
39. On note que les stations indépendantes sont largement minoritaires et ne représentent que 20% des points de vente, tous réseaux et tous départements confondus, et que c'est le réseau Total qui en compte le plus grand nombre, une trentaine, alors que le réseau Chevron n'en comprend plus qu'une et le réseau Esso aucune.
40. On observe aussi que la Guadeloupe est le département qui compte le plus grand nombre de stations : il en possède 25% de plus que la Martinique alors que sa population est plus importante de 10%, mais il est vrai que l'île est un peu plus étendue et compte un archipel. Le département compte d'ailleurs 8 stations marines, qui fournissent les ports de pêche et de plaisance, soit un nombre plus important que dans les autres DOM, si bien que le nombre de stations est un peu surévalué. Un document du Syndicat des gérants de stations services de la Guadeloupe écrit néanmoins qu'il « *est établi que la Guadeloupe est le département français où il y a la plus grande concentration de stations services au km²* ». Sans pouvoir vérifier cette affirmation, on relève que le département compte plus de 24 stations pour 100.000 habitants (22 hors stations marines) contre 21 en Martinique. C'est d'ailleurs dans ce département que les réseaux indépendants WIPCO, CAP et GPC ont développé leur activité.
41. La Guyane possède, au regard de sa population (200.000 habitants), un nombre de stations par habitant inférieur à ceux des Antilles, seulement 15 stations pour 100.000 habitants, et assez faible par rapport à l'étendue de son territoire. Mais le département est majoritairement couvert de forêt et la population est très concentrée dans quelques zones urbanisées, notamment autour de Cayenne.
42. Le secteur de la distribution de détail a subi plusieurs changements importants ces dernières années : le rachat d'Elf par Total en 2000, l'arrivée des indépendants en 2006, la vente du réseau Shell au groupe Rubis en 2007. Il faut noter que le groupe Rubis, s'il n'est pas un major

du secteur comme les pétroliers intégrés sur l'amont (exploration-production-raffinage), est un acteur de taille nettement plus importante (1,2 Md€ de CA) que les autres distributeurs indépendants des Antilles, puisqu'il est présent dans plusieurs pays, a une position significative dans le GPL domestique qui était son métier historique (Vitogaz) et gère des activités de stockage à grande échelle avec une capacité d'environ 2 millions m³.

43. On relève aussi la rationalisation des réseaux Esso et Chevron dont le nombre de stations a sensiblement diminué depuis dix ans, les plus petites stations étant fermées ou passant sous une autre enseigne. Cette différences des politiques suivies par les différents réseaux, certains se concentrant sur les stations les plus rentables alors que d'autres entretiennent un maillage plus complet avec le maintien en activité de stations de petites tailles conduit à des parts de marché en volume différentes des parts de marché en nombre de stations.
44. Les résultats sont présentés dans les tableaux ci-dessous pour les années 2006-2007-2008, les montants exacts sont occultés pour préserver le secret commercial des opérateurs, qui ont demandé une telle protection :
45. Guadeloupe

	2006	2007	2008	pdm	moy /station
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[38-42%]	[...]
VITO (ex Shell)	[...]	[...]	[...]	[17-20%]	[...]
ESSO	[...]	[...]	[...]	[17-20%]	[...]
CHEVRON	[...]	[...]	[...]	[10-14%]	[...]
WIPCO/CAP/GPC	[...]	[...]	[...]	[10-14%]	[...]
global	256 900	255 900	291 000	100%	2 694

	2006	2007	2008	pdm	moy /station
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[48-52%]	[...]
VITO (ex Shell)	[...]	[...]	[...]	[18-22%]	[...]
ESSO	[...]	[...]	[...]	[18-22%]	[...]
CHEVRON	[...]	[...]	[...]	[10-14%]	[...]
WIPCO/CAP/GPC	[...]	[...]	[...]	[4% <]	[...]
global	282 900	282 000	286 450	100%	3 331

	2006	2007	2008	pdm	moy /station
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[37- 42%]	[...]
VITO (ex Shell)	[...]	[...]	[...]	[20-25%]	[...]
CHEVRON	[...]	[...]	[...]	[37-42%]	[...]
global	77 300	83 700	80 200	100%	2 766

	2006	2007	2008	pdm	moy /station
TOTAL	[...]	[...]	[...]	[42-46%]	[...]
VITO (ex Shell)	[...]	[...]	[...]	[18-22%]	[...]
ESSO	[...]	[...]	[...]	[16-20%]	[...]
CHEVRON	[...]	[...]	[...]	[14-18%]	[...]
WIPCO/CAP/GPC	[...]	[...]	[...]	[3 - 7%]	[...]
global	617 100	621 600	657 650	100%	2 949

46. Le ratio de volume de carburant vendu par station, en moyenne pour les trois départements, toutes stations confondues, est d'environ 3000 m³. En Guadeloupe, il n'est que de 2700 m³, ce qui est inférieur de 20% à celui de la Martinique (3300 m³), et même inférieur à celui de la Guyane (2800 m³). Une trentaine de stations guadeloupéennes vendent sensiblement moins de 2000 m³ de carburant par an, notamment l'ensemble des stations marines. Pour bien mesurer la faiblesse de ces volumes, il faut noter que beaucoup de grandes stations vendent 5000 m³ ou 6000 m³ par an et que la plus importante vend 9000 m³ par an.

2. Les réseaux de distribution à La Réunion

47. La Réunion compte quatre réseaux de distribution adossés à des groupes pétroliers, la SRPP, Total, Chevron et Libyan Oil, qui a racheté le réseau Esso en 2007 et l'exploite sous l'enseigne Tamoil. La SRPP présente la particularité d'exploiter deux enseignes, Elf et Shell, appartenant à ses deux actionnaires qui sont, par ailleurs, des groupes concurrents sur les autres marchés. Cette situation résulte de la fusion Total-Elf de 2000 qui a permis à Total d'entrer au capital de la SRPP alors qu'il disposait déjà d'un réseau de détaillants sous son enseigne. Les implications de cette situation pour le fonctionnement du marché seront examinées plus loin.
48. A la différence des Antilles, il n'existe, à La Réunion, aucune enseigne qui ne soit adossée à une compagnie pétrolière. Les quelques stations installées dans les supermarchés généralistes ne dépendent pas de la grande distribution mais restent sous l'enseigne des pétroliers qui les approvisionnent. La structure des réseaux de détail est présentée dans le tableau suivant, en nombre de stations services, en distinguant les location-gérances et les indépendants.

situation fin 2008	officielles	indépendants	global	pdm
SRPP Elf	18	7	25	17 %
SRPP Shell	19	8	27	18,4%
SRPP global	37	15	52	35,4%
Total	28	5	33	22,4%
Chevron	18	16	34	23,1%
Tamoil (ex-Esso)	24	3	28	19,1%
Global	108	39	147	100%

49. On note d'une part que les stations officielles sont majoritaires et représentent les trois-quarts des stations et d'autre part que la proportion d'indépendants est plus importante à La Réunion qu'aux Antilles, puisque l'île en compte 39, soit autant que les trois départements des Caraïbes réunis. Le nombre de stations par habitant est plus faible qu'aux Antilles : 18 stations pour 100.000 habitants contre 23, pour une population équivalente.
50. Comme aux Antilles, le secteur de la distribution de détail a été marqué ces dernières années par des changements : le rachat d'Elf par Total en 2000 et la vente du réseau Esso au groupe Libyan Oil en 2007. Mais sur le long terme, le nombre total de stations et leur répartition par enseigne reste stable. L'île comptait 150 stations en 1991 contre 147 aujourd'hui, avec des parts de marchés identiques entre les cinq enseignes, sauf une légère érosion du réseau Esso, aujourd'hui repris par Tamoil.
51. Cette situation se retrouve dans les parts de marché en volume présentées ci-dessous, les montants en valeur absolue ayant été occultés pour préserver le secret des affaires :

	2006	2007	2008	pdm	moy/station
SRPP Elf	[...]	[...]	[...]	[17-21%]	
SRPP Shell	[...]	[...]	[...]	[17-21%]	[...]
Sous-total SRPP	[...]	[...]	[...]	[35-40%]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[20-25%]	[...]
Chevron	[...]	[...]	[...]	[20-25%]	[...]
Tamoil (ex-Esso)	[...]	[...]	[...]	[15-20%]	[...]
Ensemble	441 000	454 000	457 000	100%	3140

52. Le ratio de volume de carburant vendu par station est, en moyenne, à La Réunion d'environ 3140 m³, soit un niveau intermédiaire entre celui de la Martinique et celui de la Guadeloupe.
53. [...].

3. L'évolution des marges de distribution

54. On distingue traditionnellement dans les DOM la marge de distribution de gros et la marge du détaillant car les chaînes de distribution qui sont verticalement intégrées au sens commercial, ne le sont pas, à proprement parler, au plan juridique. Les groupes pétroliers ne sont, en effet, qu'indirectement présents sur le marché de détail puisque leurs enseignes sont toujours exploitées par des sociétés distinctes. Bien qu'ils possèdent leurs propres fonds de commerce, ils ont tous choisi de ne pas les exploiter eux-mêmes et les placent en location-gérance, système qui laisse une autonomie de gestion assez grande aux détaillants, notamment pour fixer leurs prix. Ils exploitent aussi leurs enseignes à travers des contrats de fourniture en gros à des détaillants indépendants propriétaires de leurs fonds de commerce.
55. La fixation de ces marges de gros et de détail prend une forme différente selon les DOM. Aux Antilles, en application du décret de 2003, la réglementation est très détaillée puisque les arrêtés préfectoraux ne fixent pas moins d'une douzaine de prix pour les seuls gazole et supercarburant (prix normal d'importation, prix plancher, prix de passage en dépôt, prix limite de facturation SARA, marge de gros, marge de détail, prix maximum de vente au détail) et plus du double si on prend en compte les mêmes composantes de prix pour le fioul industriel, le FOD détaxé, le pétrole lampant ou la bouteille de gaz.
56. En revanche, en Guyane et à La Réunion, où les décrets de 1988 sont toujours en vigueur, le préfet ne fixe que les prix de distribution en gros maximum et les prix de détail maximum, ce qui revient implicitement à fixer une marge de détail maximum pour les carburants et la bouteille de gaz. La marge de gros maximum n'apparaît pas explicitement dans les arrêtés et se déduit par soustraction entre le prix d'importation constaté et le prix de gros maximum. Lorsque le préfet décide de ne pas répercuter sur le prix de distribution en gros une hausse du prix des carburants importés, comme à La Réunion à l'été 2008, ou une baisse pour procéder à un rattrapage comme au printemps 2009, il écrase ou augmente implicitement la marge de gros, mais il ne prend aucun texte pour cela. En revanche, lorsqu'il veut modifier la marge de détail, il doit prendre un arrêté et décider lui-même de fixer les deux prix, gros et détail, de manière à obtenir l'évolution souhaitée sur la marge de détail.
57. Bien que non régulée à proprement parler, la marge de distribution de gros à La Réunion avait fait l'objet d'un protocole d'accord entre l'État et les pétroliers qui en fixait le niveau et l'évolution entre juillet 1998 et juillet 2002. Ce protocole a, de fait, servi de référence pour le pilotage de cette marge après 2002 mais avec une certaine élasticité. La marge de gros constatée ex post a été légèrement supérieure à celle qui aurait résulté de l'application

mécanique du protocole après 2002. Elle s'est maintenue autour de 10 ct/litre en moyenne jusqu'au décrochage de fin 2008.

58. Ces marges ont augmenté depuis dix ans dans des proportions variables suivant les DOM comme on le constate sur les tableaux ci-dessous qui retracent les principales augmentations. Le cas de La Réunion est particulier puisque les marges pour le gazole et le super sont différentes bien que proches, mais on peut faire une moyenne pondérée en fonction des volumes vendus.

59. Évolution des marges de gros :

En €/hl ou ct/litre	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion*
2001	5,03	5,18	8,1	5,1
2002	5,79	5,35	8,1	5,2
2003	5,79	5,85	8,1	8,1
2005	5,79	5,85	9,1	8,3
2007	5,79	5,85	9,1	9,6
2009	6,07	6,12	9,1	10,1
Variation 2009/2001	+ 21 %	+ 18 %	+ 12 %	+ 98 %

*Réunion : marge de gros implicite dans la formule d'évolution du prix maximum (moyenne pondérée gazole 65% - super 35%)

60. Évolution des marges de détail :

En €/hl ou ct/litre	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion*
2001	7,93	7,47	6,2	6,71
2002	8,23	8,08	8	7,83
2003	9,38	9,08	8	8,37
2005	9,88	9,08	9	9,04
2007	12,58	9,08	9	10,54
2009	12,58	9,08	10	10,76
Variation 2009/2001	+58%	+21%	+61%	+60%

*(Réunion : moyenne pondérée gazole 65% - super 35%)

61. On peut faire le constat que les marges de gros aux Caraïbes restent constantes en valeur réelle puisqu'elles évoluent au plus comme l'indice des prix des services qui est leur index de référence, mais l'augmentation est beaucoup plus importante à La Réunion après l'abandon du protocole avec le préfet. Leurs niveaux actuels sont très différents suivant les départements, puisqu'ils sont 75% plus élevés en Guyane et à La Réunion qu'aux Antilles. Une partie de cet écart s'explique par le fait qu'aux Antilles, les distributeurs ne sont pas propriétaires des carburants conservés par la SARA dans ses cuves de stockage et que leur marge de gros n'a donc pas à couvrir le tarif de passage, alors que cette prestation est payée à la SRPP par les importateurs propriétaires de leurs produits. Mais cette différence qui porte sur 2 ct/litre n'explique pas la totalité de l'écart des marges de gros.

62. Au contraire, les marges de détail sont plus convergentes, autour de 10 ct/litre, mais augmentent beaucoup sur la période puisque elles ont connu une hausse de 60% depuis 2001, sauf en Martinique où la hausse a été en gros celle de l'indice de l'INSEE pour les prix dans le secteur des services (+21%).

63. Si l'on cumule les deux marges, l'on fait apparaître des marges totales de distribution avec des écarts très importants avec la métropole, où elles sont généralement considérées comme inférieures ou égales à 10 ct/litre, mais aussi entre la Martinique et les trois autres départements, celle de la Réunion étant la plus élevée (20,9 ct/litre). Sur la période 2001-2009, seule la Martinique a vu ses marges de distribution augmenter comme l'indice INSEE de référence. La dérive des marges a été particulièrement nette à La Réunion et à la Guadeloupe.

En €/hl ou ct/litre	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Marge totale de distribution 2001	12,95	12,65	14,3	11,8
Marge totale de distribution 2009	18,65	15,20	19,1	20,9
Augmentation	+ 44 %	+ 20 %	+ 33,5 %	+ 77 %

4. La situation des grossistes

64. Le marché de gros aval est l'échelon de la distribution compris entre la mise à disposition des carburants à la sortie des cuves après importation des produits et leur revente aux détaillants. Les prix et les marges de cette activité sont réglementés et doivent couvrir les prestations de transport par camion, la couverture de coût fixe de structure, le coût et le financement des immobilisations, notamment le matériel technique des stations et des frais divers d'animation commerciale du réseau, ainsi que les tarifs de passage du stockage à La Réunion.
65. On peut essayer de donner une idée de la rentabilité de cette activité à travers des moyennes observées sur plusieurs années (généralement 2004-2008) pour tous les réseaux confondus. Certes les moyennes peuvent cacher des écarts entre les réseaux ou des années plus défavorables, mais les fourchettes présentées ci-après permettent de tenir compte de ces variations. Pour l'année 2008, la moyenne a été faite hors provisions exceptionnelles pour paiement de sanctions pécuniaires.

Ratios de gestion des grossistes-importateurs dans les DOM

	Guadeloupe*	Martinique*	Guyane*	Réunion
Marge de gros réglementée, niveau fin 2008 (en ct €/l)	6,1	6,1 (moyenne super et gazole)	9,1	10,6 (moyenne super et gazole)
Taux de marge commerciale	[7% à 11%]	[7% à 11%]	nc	[10% à 15%]
Résultat courant /CA	[2% à 4%]	[2% à 4%]	nc	[3% à 8%]
Résultat net / CA	[1% à 3%]	[1% à 3%]	nc	[2% à 5%]

* les ratios de gestion ne sont pas calculables à partir des comptes annuels pour la Guyane car aucun pétrolier n'a de filiale dédiée à ce seul département. Les ratios Guadeloupe et Martinique sont identiques par construction puisque tous les pétroliers, sauf Total, opèrent sur les Antilles avec une même filiale.

66. On constate tout d'abord, la meilleure rentabilité moyenne de l'activité à La Réunion par rapport aux Antilles, avec des ratios de gestion supérieurs, ce qui correspond au fait que les marges de gros à la Réunion sont à un niveau supérieur de 60% à ceux des Antilles et même de 10% supérieur à celui de la Guyane où les coûts logistiques sont pourtant plus élevés.
67. Pour bien apprécier ces ratios, il faut rappeler que les importateurs-grossistes qui alimentent à titre exclusif leur réseau de distribution ont une activité qui se rapproche du pur négoce. En effet, à part la SRPP, propriétaire des installations de stockage à la Réunion mais dont le chiffre d'affaires sur le stockage reste modeste en comparaison de ses activités de vente en gros, et dans une moindre mesure Total Caraïbes, présent sur deux départements et qui détient des actifs matériels plus importants que les autres grossistes, les filiales locales des groupes pétroliers inscrivent essentiellement en immobilisations à leur bilan des terrains et les installations techniques des stations-services de leur réseau, dont la valeur est souvent largement amortie. Leur masse salariale est faible en valeur relative, quelques millions d'euros pour des chiffres d'affaires annuels compris entre 100 M€ et 250 M€, puisque ces sociétés n'emploient que quelques dizaines de salariés. Près de 90% de leurs charges sont des achats de produits et 98% des recettes proviennent de leur revente.

68. Si l'on considère que ces activités de négoce sont peu risquées puisque la demande est stable, que les marchés sont relativement fermés aux nouveaux entrants, que les capitaux immobilisés sont modestes au regard des chiffres d'affaires et qu'il n'y a pas de concurrence en prix, les résultats nets observés sont loin d'être négligeables.
69. Il faut toutefois nuancer cette analyse globale dans la mesure où les filiales locales des groupes pétroliers ont de multiples activités, même si la distribution de carburants routiers est la principale. Sans aller jusqu'à une véritable comptabilité analytique, une analyse plus fine par activité permettrait de mieux cerner les marges brutes par métier.
70. Il faudrait aussi faire une analyse par département car certains distributeurs, comme Rubis aux Antilles ou la SRPP à La Réunion, ne sont pas actifs sur le marché des carburateurs, d'autres qui sont présents aux Antilles ne sont pas actifs en Guyane, comme Esso Antilles-Guyane malgré son nom, d'autres sont très actives sur les marchés du GPL ou sur les ventes hors réseau. Ces analyses comptables, qui ne sont pas l'objet du présent avis, trouveraient leur limite dans l'appréciation du bon taux de rentabilité attendu par les actionnaires, critère sur lequel l'Autorité n'entend pas se prononcer.

5. La formation des prix de détail

a) Un système de prix imposés

71. Le prix régulé réputé être un prix maximum est, en fait, un prix imposé. D'ailleurs, aucune station n'affiche ses prix sur un panneau ou un « *totem* » visible à distance par les automobilistes tant la pratique du prix unique est ancrée dans les habitudes des consommateurs qui n'imaginent même pas que les prix pourraient être inférieurs dans certaines stations.
72. Cette transformation du prix maximum en prix unique est renforcée par la rédaction des contrats de fourniture des détaillants qui prévoient que les carburants leur sont vendus au prix de gros réglementé, avec des formulations diverses mais qui sont toutes équivalentes : « *Tant que les prix seront fixés par les pouvoirs publics, le tarif de gros correspondra au prix de gros tels qu'ils sont déterminés par l'administration* ». Une formule est également utilisée : « *Les carburants seront vendus au locataire gérant, ..., au « prix officiel détail à la pompe » diminué de la « marge officielle revendeur » tel que ces éléments apparaissent dans la structure de prix fixée par les pouvoirs publics* ».
73. Parfois, la formulation est plus brutale : « *Le prix de vente par la SOCIETE au détaillant est fixé par arrêté préfectoral* », affirmation erronée puisque les prix ne sont pas déterminés par l'administration mais seulement plafonnés. Même lorsque le distributeur reconnaît le caractère de prix maximum des prix régulés, le résultat est identique : « *Les carburants seront facturés au prix limite de vente au détail minoré de la marge détaillant telle que définie par les pouvoirs publics* ».
74. L'ensemble des fournisseurs dans tous les DOM calent leur prix de gros sur le prix maximum ou sur le prix de détail maximum minoré de la marge de détail maximum, ce qui tend à supprimer toute incitation aux détaillants pour qu'ils pratiquent un prix inférieur au prix de détail maximum. Toutefois, ce système connaît des aménagements pour les stations indépendantes.

b) Les rabais accordés aux indépendants

75. Beaucoup de stations indépendantes bénéficient d'un rabais sur le prix de gros des carburants, notamment justifié par les économies faites par l'enseigne qui ne supporte pas le coût de certains investissements. Mais les investissements sont rarement financés par le détaillant qui

bénéficie d'avances de son grossiste. Dans un tel cas, les remises ultérieures sont imputées sur l'avance de trésorerie faite par l'enseigne à son détaillant, ce qui en permet le remboursement.

76. La formule la plus largement répandue est celle d'une remise variable qui prend le plus souvent la forme d'un rabais sur le prix de gros exprimé en €/m³. Dans certains cas, ce montant est implicite car le contrat prévoit un volume cible pour chaque année et une remise annuelle globale. Par exemple, une remise de 10.000 € par an pour une estimation des ventes annuelles de 2000 m³ revient, si le volume vendu est proche du volume contractuel, à accorder une remise variable de 5 €/m³.
77. Par ailleurs, certaines enseignes accordent au détaillant indépendant, en plus des remises sur le prix de gros, des redevances forfaitaires mensuelles. Dans certains cas, ces redevances sont payées intégralement en début de contrat, ce qui constitue un avantage de trésorerie considérable. D'autres contrats prévoient un prêt sans intérêt pour procéder à des travaux de rénovation. D'autres encore, plus anciens, accordent la livraison gratuite du carburant.
78. Sous une assez grande variété des termes contractuels accordant ces remises, on observe un résultat assez convergent avec des montants annuels de plusieurs dizaines de milliers d'euros pour les stations que l'enseigne veut conserver dans son réseau. Les avantages sont plus modestes, voire nuls pour les petites stations. En contrepartie de ces avantages, les fournisseurs obtiennent des contrats exclusifs généralement d'une durée de 10 ans, qui a été ée réduite à 5 ans dans les contrats les plus récents de certaines enseignes.
79. Les montants annuels de ces avantages accordés aux détaillants propriétaires sont du même ordre de grandeur que ceux des redevances reversées par les gérants non propriétaires à leurs fournisseurs et que les bénéfices nets moyens de l'ensemble des stations services. Autrement dit, ces remises sont de nature à modifier sensiblement la rentabilité d'une station indépendante par rapport à une station en gérance.
80. Le tableau ci-dessous § 81 donne la situation de ces remises en 2008. Ces données relèvent du secret commercial, néanmoins, afin de donner une idée des montants en jeu, les remises annuelles maximales et minimales constatées ont été laissées apparentes. Pour éviter tout risque d'identification des sociétés concernées, les réseaux des Antilles et de La Réunion sont mêlés et présentés dans le désordre.

81. Redevances et remises versées par le fournisseur et reçues par le détaillant

	Montant de la remise variable	Redevance forfaitaire reçue	Paiement d'avance	Remise annuelle la plus élevée	Remise annuelle la moins élevée	durée
[....]	[....]	[....]	[....]	75 600 €	33 500 €	[....]
[....]	[....]	[....]	[....]	41 300 €	39 000 €	[....]
[....]	[....]	[....]	[....]	57.000 €	20.000 €	[....]
[....]	[....]	[....]	[....]	50 000 €	20 000 €	[....]
[....]	[....]	[....]	[....]	57 600 €	7 100 €	[....]
[....]	[....]	[....]	[....]	42 000 €	29 000 €	[....]

82. Certes, ces remises pourraient correspondre à des coûts supportés par la station indépendante et non pas imputés sur la marge du grossiste comme pour les stations en location-gérance. Seule une étude exhaustive des comptes de l'ensemble des détaillants permettrait de vérifier si ces écarts de marges correspondent réellement à des écarts de charges d'exploitation dus à la différence du mode de gestion. Les échantillons examinés à la Guadeloupe et à La Réunion conduisent plutôt à écarter cette hypothèse et à conclure que les avantages obtenus par les exploitants propriétaires résultent simplement d'un rapport de force plus favorable avec leurs fournisseurs.

c) Des redevances variables pour les stations en location-gérance

83. A la différence des stations indépendantes qui reçoivent des redevances des fournisseurs, les stations en location-gérance en versent à leur fournisseur qui est aussi propriétaire du fonds de commerce, ce qui est le principe même d'un contrat de location. Le système de redevance est plus ou moins détaillé suivant les enseignes et peut comporter plusieurs éléments. Les contrats plus anciens, ou plus rudimentaires, ne mentionnent qu'un loyer fixe mensuel, généralement de faible montant pour les petites stations et plus élevé pour les points de vente importants, plus rémunérateurs.

84. Les contrats plus récents prévoient généralement une redevance variable en plus de la redevance fixe, exprimée en € par m³, ou parfois une redevance variable au-dessus d'un certain volume de vente de carburants. Mais certaines enseignes ont fait le chemin inverse et abandonnent les redevances variables dans les contrats renouvelés en 2008 et 2009. Le cas échéant, une redevance variable distincte est payée par le détaillant sur le chiffre d'affaires des installations de lavage de voitures. Enfin, l'enseigne touche également une redevance sur les achats par carte professionnelle ou par carte d'entreprise qui représentent entre 10% et 15% des volumes de carburants vendus.

85. Pour les stations qui en possèdent une, il est généralement prévu une redevance sur le chiffre d'affaires de la boutique, avec des taux qui peuvent distinguer les marchandises ordinaires, sur lesquelles le prélèvement est plus élevé et les ventes de tabacs, cartes téléphoniques et jeux, sur lesquelles il est plus faible. Il est difficile de connaître le chiffre d'affaires des boutiques qui concernent des dizaines, voire des centaines, de références et ne peuvent pas être suivies comme les carburants. Mais on peut, à partir des liasses fiscales des détaillants et des montants globaux des redevances, estimer que les boutiques de stations peuvent brasser des chiffres d'affaires allant de 100.000 € pour les plus petites à plus d'un million d'euros pour les plus

grandes qui fonctionnent comme de véritables supérettes où les consommateurs viennent faire régulièrement des courses.

86. Sauf évènement exceptionnel, les modifications importantes du montant des redevances ne se produisent qu'à la date de renouvellement des contrats, les évolutions en cours de contrat restent limitées à des clauses d'indexation. Les comparaisons entre stations sont, pour cette raison, difficiles à faire car les contrats n'ont pas tous la même échéance. Si on écarte les contrats trop anciens, comme certains contrats de 10 ans en fin d'application qui ne sont plus représentatifs des nouvelles conditions commerciales, on peut comparer ces différents éléments de redevance payés par les stations en location-gérance. Pour pouvoir examiner ensemble les petites et les grandes stations, on peut ramener le montant des redevances au volume moyen vendu ces trois dernières années pour avoir une redevance par m³ vendu.
87. Les stations bénéficiant toutes du même taux de marge commerciale (total des ventes - total des achats) pour les carburants, puisque les opérateurs appliquent tous les prix maximum, il est facile de connaître le montant de cette marge pour chaque station-service lorsqu'on connaît son volume de carburants vendus. Il est alors possible de calculer un taux de prélèvement moyen du fournisseur sur la marge carburant du détaillant.
88. Afin d'éviter tout risque d'identification des sociétés concernées, les réseaux des Antilles et de La Réunion sont mêlés dans le tableau ci-dessous et présentés dans le désordre :
89. Redevances reçues par le fournisseur et payées par le détaillant

Réseau	Redevance fixe par m ³ vendu (moyenne)	Redevance variable contractuelle (taux récent)	Redevance carburant la plus élevée (par an)	Taux de prélèvement sur la marge de détail	Redevance sur le CA de la boutique
[...]	[...]	[...]	144 000 €	[9% - 18%]	[...]
[...]	[...]	[...]	94 800 €	[6% - 12%]	[...]
[...]	[...]	[...]	147 000 €	[12% - 30%]	[...]
[...]	[...]	[...]	140.000 €	[6% - 11%]	[...]
[...]	[...]	[...]	82 000 €	[7% - 16%]	[...]
[...]	[...]	[...]	133 600 €	[9% - 14%]	[...]
[...]	[...]	[...]	125 250 €	[14% - 22%]	[...]
[...]	[...]	[...]	190 500 €	[9% - 18%]	[...]
[...]	[...]	[...]	117 000 €	[9% - 23%]	[...]

**Certains contrats sont manquants*

90. S'agissant des évolutions entre enseignes sur un même département, on relève des disparités mais qui restent dans des proportions limitées. La grande variété des contrats demande une certaine prudence dans la présentation des chiffres. Il n'est, par exemple, pas possible d'ajouter la moyenne de la redevance variable et celle de la redevance fixe sans précaution car les contrats sans redevance variable ou à taux faible ont des redevances fixes plus élevées et aucun contrat ne cumule les taux maximum des deux redevances.
91. Du point de vue des réseaux qui les encaissent, ces redevances ne sont pas des recettes nettes mais des recettes brutes qui servent pour partie à couvrir les loyers versés aux propriétaires des terrains ou des immeubles où sont implantées certaines stations. Le montant de redevance nette se déduit par soustraction du montant des loyers payés. De ce point de vue, les situations sont très différentes selon les réseaux qui sont propriétaires de leurs terrains dans des proportions variables. La plupart des réseaux payent un montant de loyers inférieur à [...] des redevances brutes mais avec des situations extrêmes : [.....].

92. Compte-tenu des politiques de chaque grossiste, les comparaisons entre réseaux ne sont pas toujours pertinentes puisque la taille des stations et le nombre de boutiques sont différents selon les enseignes. Une enseigne avec de grandes stations et de nombreuses boutiques aura nécessairement un montant de redevances plus élevé. Par contre, la structure des réseaux étant relativement stable dans le temps, les évolutions de redevance entre différents exercices pour un même réseau sont une information utile.
93. De ce point de vue, on observe que le montant des redevances, tous réseaux confondus, a augmenté d'environ 7% en 2007 et 11% en 2008. L'augmentation des montants nets est encore plus élevée à la Réunion, ce qui montre que ce n'est pas la pression des loyers des propriétaires des terrains et immeubles qui explique la progression des redevances.

Redevances payées par les détaillants (en €)	2006	2007	Augmentation 2007/06	2008	Augmentation 2008/07
Antilles-Guyane	7 570 236	7 897 028	+ 4,3%	8 590 409	+ 8,8%
Réunion	6 247 478	6 837 591	+ 9,4%	7 717 602	+ 12,9%

94. Ramenés aux volumes vendus, ces redevances brutes se trouvent dans une zone comprise entre [...], avec des niveaux et des évolutions variables selon les distributeurs. Chevron Réunion a reçu un montant de redevances de ses stations-services de [...]. Par contre, Total Réunion a reçu un montant de redevance de [...]. Au contraire, la SRPP [...].
95. Aux Antilles, Esso Antilles-Guyane [...]. On peut faire le même constat pour l'ensemble formé par Total Caraïbes et Total Guadeloupe puisque ses redevances sont passées [...].
96. S'agissant de la répartition de ces prélèvements, on constate que les redevances les plus élevées sont payées par les grandes stations et les plus faibles par les plus petites, mais que cette hiérarchie n'est pas rigoureusement respectée pour la masse des stations moyennes, pour lesquelles les inversions sont fréquentes et peuvent conduire à des taux de redevance par rapport à la marge commerciale plus élevés que pour des stations plus importantes.
97. La maturité des contrats joue également un grand rôle dans ces disparités puisque les écarts de charges peuvent être considérables entre un gérant qui jouit d'un contrat ancien et un autre qui vient de renouveler le sien. En effet, les redevances sont fixées pour de longues périodes, entre 3 et 10 ans, pendant lesquelles leurs montants font l'objet d'une simple indexation. Lors de leurs renouvellements, les contrats peuvent voir les redevances revues à la hausse. Or, les échéances des contrats ne sont pas harmonisées. La régulation des prix touche donc des entreprises qui font face à des conditions économiques plus ou moins difficiles selon la maturité de leur contrat de location-gérance.
98. La présentation de ces quelques éléments n'a pas pour objet de laisser entendre que certains réseaux sont plus généreux que d'autres ou que des stations sont moins bien traitées que d'autres, mais bien de constater que cette diversité, quelles qu'en soient les justifications, rend difficile la régulation administrative des marges de gros et de détail qui apparaissent en réalité ajustables et fongibles dans des proportions variables selon les contrats.

d) Les disparités entre locataires-gérants en concurrence

99. Il faut rappeler que le potentiel de vente d'une station est assez rigide quels que soient les mérites du gérant car le facteur principal qui explique le chiffre d'affaires d'une station est son emplacement. De plus, les disparités de chiffres d'affaires entre stations résultent en large partie de la présence ou non d'une boutique et de son activité, cet élément pouvant modifier très sensiblement le montant de la redevance. Ces deux éléments expliquent que, faute d'une concurrence en prix, c'est la qualité du service qui est actuellement le seul facteur de concurrence. Les enseignes sont, dans un tel contexte, très attachées à la propriété et à

l'attractivité des stations à leurs couleurs qui est, sauf extension du réseau, le seul moyen de préserver ou d'augmenter leurs ventes.

100. Dans ce contexte où les prix pratiqués et les marges des pompistes sont les mêmes, le taux de redevance pratiqué par l'enseigne est un élément décisif de la rentabilité. Or, on constate que la diversité des conditions contractuelles fait que des stations opérant sur le même bassin de chalandise peuvent connaître des situations d'exploitation très différentes.
101. On peut mesurer l'étendue de ces écarts de conditions de concurrence à partir des exemples ci-dessous pris à La Réunion:

Nom de la station	Volume annuel	Contrat revu en	Redevance annuelle
[...]	2560 m ³	2008	80 000 €
[...]	2660 m ³	2007	38 000 €
[...]	8400 m ³	2006	134 000 €
[...]	8900 m ³	1995	75 000 €
[...]	6400 m ³	1995	35 000 €
[...]	4600 m ³	2007	120 000 €

102. On voit que les écarts de redevance vont du simple au double pour des stations qui ont un volume d'activité comparable et que l'ancienneté du contrat joue un rôle important dans ces divergences.
103. On peut faire un constat identique sur d'autres exemples à la Martinique

Nom de la station	Volume annuel	Contrat revu en	Redevance annuelle
[...]	5090 m ³	1997 (indexé 2008)	88.000 €
[...]	4400 m ³	2008	56.600 €
[...]	3600 m ³	2008	36.000 €
[...]	4500 m ³	2007	114.600 €

104. La différence des volumes vendus par chaque station ne justifie pas les écarts de redevances, hors boutique. Les divergences seraient encore plus importantes avec les boutiques, par exemple [...].
105. On pourrait trouver des exemples comparables dans les deux autres départements. Or, ces stations doivent équilibrer leurs comptes avec le même prix de détail et la même marge de détail réglementés. Ces prix et ces marges si elles permettent d'assurer le maintien en activité des stations les plus défavorisées, sont nécessairement très favorables à toutes les autres.

e) Les disparités entre indépendants et locataires- gérants

106. Comme on l'a vu plus haut (voir § 75 à 82), à ces écarts de traitement entre gérants s'ajoute le fait qu'ils sont en concurrence avec des indépendants qui ne sont liés à la compagnie que par un contrat d'approvisionnement exclusif. Ils ne payent donc pas de redevance et, au contraire, bien souvent en reçoivent une sous forme de rabais sur le prix de gros. Certes, ils doivent assumer des dépenses qui sont prises en charge par les propriétaires des fonds de commerce dans la formule de location-gérance, mais ce point mériterait d'être systématiquement vérifié.
107. La lecture des liasses fiscales de quelques unes de ces stations indépendantes montre d'ailleurs qu'elles ont une structure de bilan très favorable avec des immobilisations largement amorties, dont la valeur nette comptable inscrite à l'actif est très modeste, des dettes à long terme tout aussi modestes et une trésorerie abondante, souvent de plusieurs centaines de milliers d'euros. Les exploitations de l'échantillon examiné n'ont, la plupart du temps, aucun besoin en fonds de roulement et un résultat financier positif. Très peu ont des emprunts bancaires inscrits à leur passif. Il n'est donc pas démontré que les charges et le risque financier lié à la propriété du fonds de commerce ou des actifs justifient des écarts de rentabilité.

108. De plus, la justification des remises par l'aide à l'investissement consentie par les grossistes ne vaudrait que si ces rabais étaient exceptionnels ou toujours liés à la réalisation de travaux bien identifiés, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs enseignes qui accordent des remises systématiques et uniformes sans mentionner de travaux. Au demeurant, le financement d'investissements par des avances remboursables sur des rabais futurs représente bien un avantage financier puisque les actifs ainsi constitués restent la propriété du détaillant indépendant qui bénéficie d'un crédit gratuit, voire d'un actif gratuit, si on considère que la remise ne serait pas accordée en l'absence d'investissement.
109. D'ailleurs, certains contrats désignent explicitement ces remises de gros par les termes de « *prime d'exclusivité* » ou de « *prime d'objectif* », ce qui confirme le caractère de « *marge arrière* » de cet avantage et relativise beaucoup le lien avec le financement de l'investissement. Or, ces « *marges arrières* » ne sont jamais restituées au consommateur puisque la réglementation sur les prix de détail est interprétée comme imposant un prix unique.

f) La politique de remontée des recettes

110. Ces disparités entre les stations conduisent l'État régulateur à affronter des difficultés insurmontables lorsque les stations les plus faibles sont en difficulté. La politique de prix unique ne permet pas de rétablir l'équilibre d'exploitation en augmentant les prix dans certaines stations et l'alternative est alors simple : ou bien laisser la station non rentable disparaître ou bien diminuer le montant des redevances. Bien que plusieurs avenants de contrat montrent que les réseaux sont conscients de cette difficulté et acceptent de baisser les redevances en cas de difficulté importante d'une station qu'ils veulent maintenir en activité, ces deux options sont rarement mises en œuvre. Les fermetures et les baisses de redevance sont exceptionnelles. Le plus souvent, la menace de fermeture de petites stations est agitée publiquement et l'ensemble de la profession fait pression sur le préfet pour demander une revalorisation des marges qui a l'avantage ou l'inconvénient, selon le point de vue où on se place, de bénéficier à tous.
111. Cette demande de hausse collective pour remédier à des problèmes individuels transparaît à la lecture d'un courrier de novembre 2005 du Syndicat réunionnais des stations-services qui se plaignait au préfet d'une dégradation de la trésorerie de ses adhérents dans les termes suivants : « *Ceci est d'autant plus aggravant que la rentabilité de nos affaires s'est sensiblement dégradée ces dernières années. Afin d'éviter l'avènement de situations catastrophiques pour certains d'entre nous, nous sommes à la recherche de piste qui nous permettrait de retrouver une rentabilité correcte.* » (soulignement ajouté). La solution trouvée en janvier 2006 a été une revalorisation de 0,44ct/litre de la marge de détail qui s'est appliquée à tous et pas seulement aux stations supposées être en situation catastrophique. Ce coup de pouce a représenté une recette supplémentaire de 13.000 €, en moyenne par station (vente moyenne de 3000 m³/an) mais le double pour une grande station. Les liasses fiscales 2006 qui ont pu être consultées, montrent que les stations de l'échantillon ont affiché des résultats courants de 74.000 € et des bénéfices nets de 61.200 € : elles ont pourtant bénéficié de la hausse comme les autres.
112. Ces hausses générales touchent tous les contrats et abondent les comptes d'exploitation des stations les plus rentables au profit du gérant, avec un risque de déséquilibre du contrat de location. Les réseaux sont alors tentés de durcir les taux de redevance pour capter une partie de la « *rente* » ainsi créée. La mise à jour périodique des contrats arrivant à échéance permet à cette hausse des redevances de se propager, ce qui à terme peut engendrer de nouvelles revendications des détaillants. Ainsi, un an après la hausse de la marge de détail de janvier 2006 à la Réunion, une seconde crise conduit le préfet à accorder une nouvelle augmentation de 1,44 ct/litre au premier semestre 2007. Comme l'a reconnu sans détour un des pétroliers lors de son audition : « *Il y a eu une revendication forte des syndicats de gérants pour une*

baisse des loyers et des redevances en 2007 (.../...). L'affaire s'est réglée par une hausse de la marge de détail décidée par le préfet ».

113. Plusieurs éléments démontrent la réalité de ce phénomène. Tout d'abord la hausse des redevances à La Réunion après le conflit de 2007 (1,44 ct/litre) a représenté un montant global de recettes d'environ 6,5 M€ injecté chez les détaillants, mais les redevances qui étaient de 6,25 M€ en 2006 et de 6,85 M€ en 2007 sont passées à 7,7 M€ en 2008, soit une hausse de 23% en deux ans. On peut donc considérer qu'une partie de la hausse accordée par le préfet aux détaillants a été captée par les enseignes, alors même qu'une minorité de contrats a pu être réactualisée.
114. On peut trouver un autre indice de cette remontée des recettes consécutive aux hausses des marges de détail en Guadeloupe en 2007. [...].
115. Cette situation des stations de Guadeloupe est confirmée par l'évolution des redevances d'une enseigne concurrente : [...]
116. Un des pétroliers a décomposé l'augmentation de 16 % du montant de ses redevances en deux ans dans un des DOM où il est présent. Il a ainsi indiqué que 38% de la hausse s'expliquait par l'augmentation du prélèvement sur la marge de détail. Cette augmentation n'était justifiée par aucune augmentation de ses charges de distribution en gros, mais avait bien pour effet de ne pas laisser les détaillants bénéficier de la totalité des augmentations accordées par le préfet.
117. La transmission rapide des hausses des redevances s'explique aussi par la rédaction de certains contrats qui prévoient explicitement cette ponction sur la marge de détail. Ainsi, tous les contrats de [...], dont certains sont très anciens, ce qui montre la pérennité de la pratique, précisent que le gérant payera une redevance variable « égale à 9% de la moyenne arithmétique des marges de détail du mois considéré ». De même, un contrat récent, de 2004, pour une station de Guyane prévoit que [...] recevra une redevance variable sur les carburants « égale à 0,8 ct/litre, soit 10% de la marge-détaillant fixée par les autorités publiques, en cas d'augmentation de la marge la redevance évoluera de même. ». Enfin, les contrats [...] prévoient que de la redevance variable sera révisée chaque année et que « le taux de révision sera égal à 5% de la variation de la marge de détail fixée par arrêtée préfectoral ». Ce qui signifie que lorsque le préfet accorde 1ct/litre de marge de détail supplémentaire, soit 10 €/m³, la redevance variable augmente de 0,5 €/m³. Ce taux de 5% est du même ordre de grandeur que les taux contractuels de redevance variable. Ainsi, le contrat de la station [...] mentionne à son article 5.3 le versement mensuel d'une « redevance proportionnelle aux quantités de carburant vendues au cours du mois. Cette redevance correspondra au produit des litrages vendus par 5% de la marge de détail indiquée à l'article 3.1[...] ». Même si elles ne sont pas générales, ces clauses sont révélatrices de la manière dont est conçu l'équilibre des contrats.
118. Si ces clauses ont un simple effet d'indexation, il faut rappeler que la plupart du temps, le rééquilibrage du contrat se fait par une augmentation des redevances au moment d'un renouvellement. On peut mesurer l'effet des révisions brutales des contrats sur une même station sur les exemples suivants pris à la Guadeloupe :

Révision des contrats	Nom de la station	Volume annuel	Redevance annuelle
Station n°1 en 2006	[...]	[...]	77.600 €
Station n°1 en 2007	[...]	[...]	141.000 €
Station n°1 en 2008	[...]	[...]	141.500 €
Station n°2 en 2007	[...]	[...]	33.400 €
Station n°2 en 2008	[...]	[...]	53.500 €

119. On peut certes considérer que pour la station n°1, de grande taille, la redevance était faible en 2006 et que l'augmentation de 2007 se justifiait, il n'en demeure pas moins que les conditions d'exploitation ont complètement changé d'une année sur l'autre et que, malgré une baisse de

8% des volumes vendus en 2008, le montant des loyers versés a encore augmenté du fait d'un nouveau réajustement à la hausse des taux de redevances fixes et variables. Le constat est le même pour la station n°2, qui est une station moyenne et qui a vu sa redevance augmenter de 60% alors que le volume de ses ventes baissaient de 5%.

120. Dans tous ces cas, les grossistes considèrent que l'équilibre du contrat ne doit pas permettre au détaillant d'augmenter artificiellement ses revenus et que, propriétaires du fonds de commerce et des installations qu'ils ont financées, ils peuvent légitimement prélever une part plus importante de la marge de détail réglementée et bénéficier indirectement des décisions des pouvoirs publics prises en faveur des détaillants.
121. Il faut bien mesurer que la situation inverse, dans laquelle l'enseigne laisse la rente au détaillant n'est pas plus satisfaisante, comme on peut le voir sur les deux exemples suivants :

Exercice	Nom de la station	Volume annuel	Redevance annuelle	Redevance par m3	Moyenne de l'enseigne	Salaire brut annuel du gérant
Station n°3 en 2007	[...]	[...]	30.000 €	7,7 €/m3	16 €/m3	84.000 €
Station n°3 en 2008	[...]	[...]	48.700 €	12,5 €/m3	16 €/m3	nc
Station n°4 en 2007	[...]	[...]	25.600 €	9,8 €/m3	16 €/m3	91.000 €

122. On voit que la hausse de la redevance en 2008 ne fait que réduire l'aisance financière de la station n°3 qui vivait très confortablement avec un contrat avantageux et une marge captée par le gérant. En 2008, l'enseigne a encore une marge de progression si elle voulait aligner complètement les conditions de redevance sur la moyenne de son réseau. Ce qu'elle fera peut-être aussi pour la station n°4, qui bénéficie aussi d'une marge très confortable.
123. Certes, il ne s'agit pas d'une situation générale et seule une étude exhaustive permettrait de donner un tableau plus complet des revenus globaux des détaillants. Toutefois, il a été possible d'examiner un certain nombre de liasses fiscales de stations services de La Réunion et de la Guadeloupe. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'il s'agit d'un échantillon d'une trentaine de stations pour lequel certaines liasses fiscales étaient incomplètes, les éléments manquants étant précisément ceux relatifs à la rémunération des dirigeants. Son examen a toutefois permis de déterminer des ordres de grandeur.
124. Beaucoup de rémunérations annuelles de gérants majoritaires sont comprises entre 40.000 € et 50.000 €. Les deux salaires les plus importants versés à des gérants, parmi ceux qui ont pu être relevés, sont de 84.000 € bruts annuels [...] et de 91.000 € bruts annuels, montant qui atteignait même 101.000 € en 2007 avec les avantages en nature [...]. Le montant le plus faible qui a pu être relevé est de 30.000 € bruts annuels en 2007 [...].
125. Mais cette rémunération salariale directe du gérant n'est qu'un élément des revenus globaux plus importants après distribution des bénéfices. Ainsi, une station [...], pour laquelle le gérant majoritaire détenteur de 98% des parts de la SARL a touché 48.000 € au titre de ses salaires en 2007, a réalisé un bénéfice net après impôts de 73.900 € en 2004, de 107.800 € en 2006 et de 33.700 € en 2007. Ce dernier résultat net est d'ailleurs non significatif car grevé d'une charge exceptionnelle de 65.000 € alors que le résultat courant était de 98.700 €, du même ordre de grandeur que les années précédentes. En tout état de cause, le revenu moyen sur ces exercices a été proche de 120.000 €.
126. On peut aussi comparer les résultats de deux stations en concurrence directe dans la même ville. Pour la première [...], le gérant majoritaire détenteur de 90% des parts de la SARL a

touché 57.200 € au titre de ses salaires et des avantages en nature en 2007, a réalisé un bénéfice net après impôts de 60.200 € en 2004, de 91.200 € en 2006 et de 118.500 € en 2007. Le revenu moyen est proche de 150.000 € et on constate que l'augmentation de la marge réglementée en 2007 a permis de franchir ce seuil.

127. La seconde, de taille comparable mais vendant sous une enseigne concurrente [...], présente un cas intéressant car les deux associés, visiblement de la même famille au vu de leur patronyme et de leur adresse personnelle, ont reçu respectivement 51.800 € et 50.000 € bruts annuels en 2007, alors que leur SARL réalisait un bénéfice net après impôt de 124.000 € en 2004, de 50.000 € en 2006 et de 83.400 € en 2007. Encore faut-il préciser qu'un membre de la famille du gérant est employé de la SARL avec un salaire brut annuel de 33.700 €.
128. On ne peut pas dire que la pression concurrentielle ait beaucoup pesé sur le niveau des résultats de ces deux stations situées sur la même zone de chalandise en conduisant ses gérants à modérer le niveau des salaires.
129. Cette configuration d'entreprise familiale n'est pas isolée. On relève ainsi le cas d'une autre SARL qui présente un actionnariat familial réparti entre trois personnes (45%, 22% et 8%) dont deux sont les cogérants de la station service [...] avec des salaires de 39.000 € et 42.000 €. Cette station affichait un bénéfice net après impôt de 57.400 € en 2006.
130. Il faut rappeler que l'année 2007 a été marquée par une très forte hausse de la marge de détail en Guadeloupe (+2,4 ct/litre) et à la Réunion (+1,4 ct/litre). Ces décisions du régulateur ont mécaniquement créé des rentes dans les stations déjà bénéficiaires, permettant aux gérants de se réserver, à eux-mêmes ou à des proches, la part principale des salaires versés et les bénéfices de la société.
131. Sans qu'il soit besoin d'attendre les résultats d'une étude exhaustive, il apparaît, au vu de ces exemples, que la hausse de la marge de détail dans les deux départements concernés n'a pas eu pour seul effet de soulager les comptes de stations en difficulté financière, mais qu'elle a bien créé une rente captée par les stations les plus favorisées et, dans un second temps, par les pétroliers eux-mêmes.
132. L'Autorité réaffirme que cette remontée de recettes n'est pas critiquable en soi dans un marché concurrentiel et qu'il n'y a pas de raison a priori d'empêcher un distributeur de moduler les redevances que lui payent ses détaillants en fonction de son intérêt économique, notamment pour capter une partie de l'excédent d'exploitation aval plutôt de le laisser se développer au profit de ses locataires. Mais ce phénomène est d'autant plus préoccupant lorsqu'il se produit à l'abri de décisions des pouvoirs publics qui sont précisément chargés de lutter contre la création de telles rentes.

C. Appréciation globale sur le système actuel

1. La régulation actuelle a échoué à maîtriser les marges

133. Sous une apparence égalitaire, renforcée par la pratique de prix imposés qui uniformise les situations sur le marché de détail, le système actuel est en fait assez inégalitaire puisque les conditions d'exercice des détaillants sont très différentes, y compris entre ceux qui exploitent des stations de taille comparable. Ce constat est vérifié pour tous les DOM.
134. L'Autorité n'a, par principe, pas d'opinion sur ce que pourrait être un bon niveau des redevances et des remises qui structurent les relations commerciales entre grossistes et détaillants. Elle considère que ces redevances participent à l'équilibre des contrats, que leur fixation relève de la liberté des opérateurs économiques et que les pouvoirs publics ne devraient pas s'immiscer dans la répartition de ces marges, surtout sans disposer d'un

minimum d'information sur les coûts et les recettes des entreprises et les revenus de leurs gérants.

135. Force est de constater qu'en voulant régler des oppositions banales dans les activités de distribution, l'État régulateur a été amené à décider des augmentations générales de marge qui n'étaient pas toujours justifiées. Alors que le décret du 23 décembre 2003 demandait que la régulation des marges tienne compte « *des efforts de productivité consentis par les grossistes et les détaillants* », la marge de distribution a augmenté de 44% en Guadeloupe et de 77% à La Réunion, soit bien plus que l'indice des prix des services sur lequel ces marges auraient dû être indexées par défaut, hors gain de productivité.
136. L'ensemble des éléments présentés dans la partie B) ci-dessus montre que la régulation actuelle ne remplit plus son rôle. Conçue comme un dispositif de prix maximum pour lutter contre la hausse des prix, elle s'est transformée en un dispositif de prix minimum destiné à assurer la pérennité ou l'extension des réseaux de stations services sans considération de leur rentabilité. Les véritables rentes créées par ce système au profit des points de vente les mieux placés et les plus rémunérateurs sont ignorées ou font l'objet d'une large tolérance alors que les difficultés des moins rentables sont systématiquement mises en avant et présentées comme le reflet d'une situation générale.
137. Enfin, le caractère « *aveugle* » de la régulation des prix de détail n'est pas compatible avec son caractère permanent. Dès lors que les prix sont des prix imposés et non des prix plafonnés seulement à certaines périodes pour faire face à un fonctionnement anormal du marché, on devrait les déterminer avec le même soin que les tarifs des activités en monopole, en prenant en compte le taux de rentabilité interne des entreprises régulées, ce qui demanderait la surveillance des comptes de 223 stations aux Caraïbes et 147 à la Réunion. Un tel programme de travail serait très consommateur du temps des fonctionnaires de l'État, lesquels seraient mieux utilisés à renforcer la régulation des activités en monopole.

2. La régulation actuelle perturbe la fiscalité des DOM

138. D'un point de vue macroéconomique, on pourrait objecter que la régulation a atteint son objectif général de modération des prix de détail sur des marchés où auraient pu s'exercer des pouvoirs de monopole. A cela, on peut opposer deux constats simples qui permettent de poser clairement le problème de l'efficacité de la régulation actuelle.
139. Le premier, apparemment favorable, est que le niveau moyen des prix des carburants dans les DOM n'a pas été, sur une longue période, supérieur au niveau moyen constaté en métropole. Plus précisément, les prix du gazole, carburant majoritairement consommé, ont été plutôt inférieurs, alors que ceux du supercarburant ont été légèrement supérieurs comme le montre le tableau ci-dessous qui retrace, pour la période 2003-2008, l'écart moyen de prix entre chaque DOM et la métropole en centime d'euro par litre.

Ecart en ct €	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Moyenne non pondérée	Moyenne pondérée
Gazole	0	-12	7,4	-7,6	-3	- 6.6
Super	10	5,7	16,5	8,6	10,2	8,5

140. La situation n'est complètement défavorable que pour la Guyane. Mais lorsqu'on ramène ce département à son poids économique réel par une pondération à partir des volumes consommés, la situation apparaît relativement équilibrée : les gains sur le gazole, qui est le carburant majoritairement consommé, compense les pertes sur le super. A l'exception de la Guyane, l'idée que ces départements souffrent de prix de détail anormalement élevés est une

idée fautive. Si on ne retient que ce seul critère de parité globale avec la métropole, on pourrait considérer hâtivement que la régulation des prix a eu un résultat convenable.

141. On relèvera toutefois que ce résultat de long terme n'est pas correctement perçu par le consommateur qui observe plus aisément les variations de prix de court terme. Or, la régulation publique, contrainte par le rythme administratif des arrêtés préfectoraux et parfois soumise à la tentation du lissage des prix, introduit des décalages temporaires dans les ajustements tarifaires par rapport aux évolutions du marché. Ces « *décrochages* » périodiques avec les prix de la métropole sont socialement acceptés par les consommateurs lorsque les variations de prix restent modérées ou lorsque le retard d'ajustement leur est favorable, par exemple en différant une hausse, mais sont très critiqués en cas de forte volatilité des prix sur le marché de l'approvisionnement, ce qui a été le cas pendant l'année 2008 et au début 2009, notamment lorsque le dispositif légal d'ajustement des prix régulés a mis plusieurs semaines pour intégrer des baisses déjà constatées en métropole où les prix sont libres.
142. Certes, cette situation n'est pas propre aux DOM et la volatilité des prix des carburants suscite également des critiques en métropole où les consommateurs reprochent périodiquement aux compagnies pétrolières de répercuter immédiatement les hausses de prix de gros constatées sur les marchés mondiaux d'approvisionnement et de ne répercuter les baisses qu'avec retard. Mais, dans les DOM, le reproche ne vise pas directement les pétroliers ou les pompistes, puisque ces opérateurs ne fixent pas eux-mêmes leur prix, mais l'État régulateur qui se retrouve comptable de ces dysfonctionnements réels ou supposés.
143. Le second constat amène à relativiser le premier : cette relative parité des prix de détail entre les DOM et la métropole sur le long terme n'est obtenue qu'au prix d'une fiscalité plus basse, comme le montrent les tableaux suivants (pour la métropole on ne peut pas donner de prix unique puisque les prix sont libres, mais seulement des fourchettes de prix) :

Gazole (décembre 2008)	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion	Métropole déc.	Métropole oct.
Total des taxes en €/l	0,23	0,33	0,47	0,39	0,60	0,63
Prix à la pompe en €/l	1,06	1,19	1,25	1,11	[0,98-1,04]	[1,12-1,16]

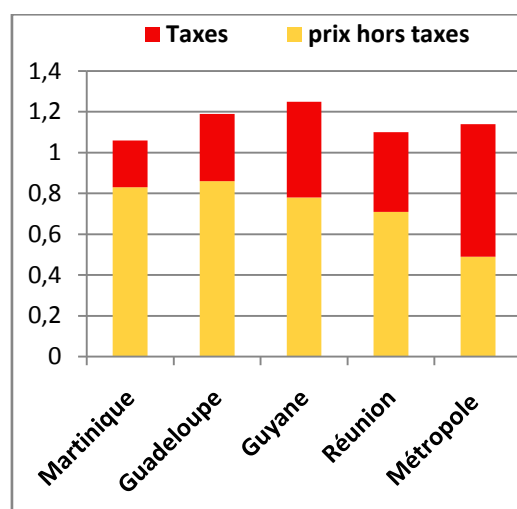
Super 95 (décembre 2008)	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion	Métropole déc.	Métropole oct.
Total des taxes en €/l	0,54	0,55	0,70	0,72	0,79	0,85
Prix à la pompe en €/l	1,32	1,36	1,47	1,47	[1,10-1,14]	[1,25-1,30]

144. La photographie des prix en décembre 2008 présente la situation la plus défavorable aux DOM, puisque la baisse du cours du brut n'a pas encore été répercutée dans les prix de détail alors que c'est déjà le cas en métropole. Les écarts sont donc surévalués. Mais si on fait le rapprochement des prix de décembre dans les DOM avec les prix d'octobre en métropole, qui leur sont directement comparables du fait du décalage trimestriel de la régulation, on retrouve une situation plus équilibrée.
145. Au-delà de l'écart conjoncturel entre octobre et décembre, on observe une relative parité du prix de détail pour le gazole, mais elle n'est obtenue qu'au prix d'une moindre recette publique. En revanche, lorsque la fiscalité locale se rapproche de celle de métropole, comme pour le super en Guyane ou à la Réunion, les prix de détail y sont sensiblement plus élevés.
146. De fait, les prix hors taxes étaient, en décembre 2008, au moins le double de ceux de la métropole, comme le montre le tableau ci-dessous qui retrace l'ordre de grandeur des prix hors taxes dans les différents DOM en comparaison des prix HT en métropole :

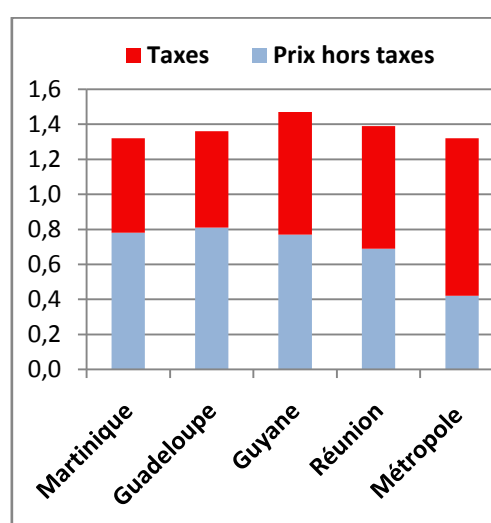
prix HT en € /l	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion	Métropole
Super	0,78	0,81	0,77	0,75	[0,27 - 0,32]
Gazole	0,83	0,86	0,78	0,72	[0,30 - 0,35]

147. On peut donc légitimement se demander si le maintien de cette parité relative des prix de détail ne se fait pas à un coût trop élevé pour les collectivités publiques, dont la relative modération fiscale « *financerait* » par un mécanisme de vases communicants, des surcoûts sur le prix hors taxes, comme on le voit sur les deux schémas ci-dessous :

Structure du prix TTC du litre de gazole



Structure du prix TTC du litre de super



148. Certes, une partie des surcoûts du prix hors taxes résulte de causes objectives, principalement les difficultés d'approvisionnement de marchés isolés et étroits en carburants aux normes européennes, mais les écarts sont suffisamment importants avec la métropole mais aussi entre les différents départements d'outre-mer pour que se pose la question de la formation de ce prix hors taxes et de l'efficacité de sa régulation.

III. Il faut réformer et rendre plus efficace la régulation des prix

149. La régulation doit agir efficacement à deux niveaux : d'une part, sur la formation du prix à l'amont qui comprend l'achat des produits raffinés et leur mise à disposition à la sortie des cuves de stockage ou, dans le cas de la Martinique, l'achat du pétrole brut destiné à la raffinerie et la sortie des cuves de stockage et, d'autre part, sur la formation du prix à l'aval entre les cuves de stockage et la pompe.
150. Le dispositif actuel instauré par les décrets de 1988 et de 2003 n'est, dans les textes, pas très éloigné de cette approche mais il a été détourné de son objet. Conçue initialement comme une simple dérogation au principe général de la liberté des prix, la régulation des prix des carburants dans les DOM n'est justifiée que par l'existence de monopoles sur les échelons amont du circuit de distribution. Le plafonnement des prix de détail est destiné à éviter que les acteurs en monopole n'imposent des prix trop élevés. L'objectif de cette régulation n'a jamais été de supprimer toute concurrence en prix, ou toute possibilité pour les acteurs d'ajuster leurs prix, en fonction de leurs contraintes économiques. Or, elle s'est transformée en un système de fixation administrative des prix de détail. Ces prix administrés sont considérés par les

distributeurs comme des prix minimum, et non des prix maximum, permettant de préserver leurs marges dont le niveau a augmenté plus vite que les coûts de distribution. Cette disparition de toute concurrence par les prix est d'autant moins justifiée que les réseaux de distribution sont nombreux et fournis, la densité de détaillants dans les zones de population principales permettant un véritable choix des consommateurs.

151. L'Autorité propose donc de redonner une cohérence au système de régulation en renforçant, en amont, la régulation des monopoles qui s'est relâchée au fil des ans et en assouplissant, en aval, la régulation des prix qui est devenue trop rigide par rapport aux besoins des entreprises en concurrence sur le marché de détail, moyennant un certain nombre de réglages initiaux de nature à éviter la création ou le renforcement d'éventuelles positions dominantes.
152. Cette évolution serait cohérente avec la doctrine des régulateurs économiques sectoriels qui veillent au bon fonctionnement des industries de réseaux, par exemple les télécoms, l'énergie ou les transports, et qui s'efforcent de cantonner leur action aux marchés de gros et aux échelons en monopole, et de limiter les entraves des entreprises sur les marchés de détail.

D. Le marché amont de l'approvisionnement

153. Hors fiscalité et droits de port, l'analyse de la structure des prix du segment amont se décompose en un prix d'achat des produits raffinés, un prix de fret/assurance et un prix de stockage.

1. L'approvisionnement aux Antilles

a) Le raffinage local

154. La question centrale, au niveau de la formation des prix, est celle du maintien du raffinage local qui conduit à des tarifs de fourniture plus élevés que les prix de marché. Il est moins cher, et avec un écart moyen très important de 15 ct/litre, d'acheter du gazole et du super en Europe que de le produire sur place à partir de pétrole brut importé. Or, cette question de la pérennité des activités de raffinage ne relève pas d'une analyse concurrentielle mais d'autres considérations de nature économique, industrielle ou d'emploi, sur lesquelles l'Autorité n'est pas compétente.
155. L'Autorité attire néanmoins l'attention du Gouvernement sur une difficulté juridique. La viabilité de la raffinerie de la SARA exige qu'elle ne soit pas concurrencée par des importations pour l'approvisionnement des Antilles et c'est pour cette raison que cette société bénéficie d'un monopole de fait sur l'importation des produits : elle ne peut ainsi qu'acheter les quantités complémentaires nécessaires pour servir le marché au-delà de ses capacités de raffinage, soit un rapport d'environ deux tiers de raffinage local et un tiers d'importations en moyenne sur la période récente. Ce monopole d'importation résulte lui-même de son monopole de fait sur l'utilisation de ses installations de stockage qu'elle réserve à ses actionnaires. Or, il est probable que le refus d'accès de ces installations aux importateurs non actionnaires de la SARA pose quelques problèmes au regard des règles de concurrence.
156. Le Conseil de la concurrence a, en effet, condamné par une décision du 19 octobre 1993 Total et Elf pour abus de position dominante conjointe et entente, pour s'être réservé l'utilisation des installations de stockage de l'aéroport de Saint-Denis de La Réunion, détenues en commun dans un GIE, et avoir ainsi fait obstacle à l'arrivée sur le marché d'entreprises concurrentes. Cette décision a été confirmée par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 6 juillet 1994, frappé d'un pourvoi rejeté par la Cour de Cassation dans un arrêt du 5 mars 1996. Certes, on pourrait envisager de contourner l'obstacle en prenant un texte pour réserver le monopole des importations de produits raffinés à la SARA, mais la création d'un monopole de

droit poserait une sérieuse difficulté de compatibilité avec le droit communautaire et notamment l'article 31 du Traité CE.

157. Une question tout à fait identique s'était posée pour le maintien en activité de la raffinerie de Whitegate en République d'Irlande. Pour pouvoir concurrencer les raffineries du Royaume-Uni, le gouvernement irlandais avait imposé aux distributeurs une obligation d'achat à la raffinerie locale pour environ 40% de leurs besoins. Saisie par voie de question préjudicielle par la High Court d'Irlande, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avait notamment estimé dans un arrêt du 10 juillet 1984 que ces restrictions n'étaient pas nécessairement contraires au Traité mais que « *le pourcentage des besoins totaux des importateurs qui peuvent être soumis à une obligation d'achat ne doit pas être supérieur au pourcentage des quantités ci-dessus précisées par rapport à la consommation globale actuelle de l'État membre concerné en produits pétroliers* » (CJCE, affaire 72/83, *Campus Oil Limited*, point 49). En outre, la Cour avait estimé, à propos de la justification du maintien de la raffinerie locale pour assurer la sécurité des approvisionnements en cas de crise, que « *les quantités de produits pétroliers couvertes par un tel système ne sauraient dépasser les limites de l'approvisionnement minimal sans lequel la sécurité publique de l'État concerné n'est pas assurée* » (CJCE, point 51).
158. Toutefois, dans un arrêt du 13 décembre 1990, la CJCE a condamné pour manquement aux obligations du Traité la République hellénique qui avait adopté une loi prévoyant des restrictions injustifiées aux importations d'hydrocarbures (CJCE, affaire C-237-88, *Commission contre République hellénique*). Le contrôle des conditions de conformité à l'article 31 n'est donc pas de pure forme et peut conduire à la condamnation de dispositifs disproportionnés ou insuffisamment justifiés par des impératifs de sécurité publique.
159. La voie consistant à instaurer un monopole légal d'importation aux Antilles semble donc également périlleuse, d'autant qu'il faudrait alors justifier pour quelles raisons d'intérêt public, autres que la gestion d'une situation héritée de l'histoire de ces départements, une telle restriction du commerce est nécessaire aux Antilles et ne l'est pas à La Réunion.
160. Il semble donc prudent d'explorer des scénarios de reconversion de la SARA vers une simple activité de gestion des installations de stockage et utiliser les économies ainsi dégagées sur le prix d'approvisionnement des carburants pour financer la reconversion des emplois industriels, vers d'autres filières, par exemple les énergies renouvelables, comme le biocarburant à base de canne, le solaire ou l'éolien.
161. Si le système actuel est maintenu à moyen terme, il va de soi que la raffinerie actuelle restera en monopole et que la régulation de ses prix de sortie et de ses prix de produits importés devra être maintenue. Les analyses du rapport de la mission IGF-IGA-CG Mines, notamment sur la difficile question du taux de rentabilité du capital qu'il convient d'accepter, éclairent suffisamment le gouvernement sur les voies d'amélioration de cette régulation pour qu'il ne soit pas utile d'y revenir ici.

b) Les achats de produits raffinés

162. Pour les achats résiduels actuellement non couverts par la production locale, l'on se trouve déjà dans la situation de La Réunion, ce qui serait complètement le cas dans l'hypothèse d'une fermeture à terme de la raffinerie de la SARA, puisque les départements des Antilles et la Guyane seraient obligés d'importer la totalité des produits raffinés.
163. L'Autorité renvoie donc aux analyses ci-après sur la situation des importations à La Réunion pour analyser les problèmes concurrentiels posés par les importations de produits raffinés.

2. L'approvisionnement à La Réunion

a) L'achat des produits

164. La fixation du prix de détail des carburants routiers doit prendre en compte le prix d'achat des produits qui varie en permanence sur les marchés mondiaux. Il s'agit donc du segment a priori le plus difficile pour l'État régulateur puisque les prix varient en permanence sur les marchés mondiaux et que l'administration est démunie face à l'absence totale de transparence sur les coûts d'achat réels.
165. La solution pour concilier un prix d'achat fluctuant et un prix régulé plus stable est d'indexer le prix d'approvisionnement sur un prix de marché dont la cotation est publique et de convenir que ce prix servira de référence au moment de calculer le prix régulé du mois ou du trimestre. En général, on choisit la cotation Platt's de la zone d'approvisionnement. Il s'agit donc d'un prix variable qu'on ne peut pas anticiper puisqu'il n'est pas relié à des coûts, mais qui reste un prix objectif puisqu'il reflète la moyenne d'un très grand nombre de transactions.
166. S'agissant de La Réunion, ce système n'a pas fonctionné de manière totalement satisfaisante car le principe de la référence à un prix de marché objectif n'a pas été véritablement respecté. On relève, tout d'abord, que la cotation Platt's de la zone Singapour, où sont effectivement achetés les produits, n'est utilisée que depuis octobre 2008 alors que Singapour est la zone d'approvisionnement depuis mars 2003. On note ensuite que le montant de la prime est très instable au cours du temps, puisque le couple index de cotation/prime a connu six versions différentes entre 2003 et 2009 pour la même zone d'approvisionnement. Pour autant, la prime affichée n'est pas un prix de marché mais un montant conventionnel, alors que la société Platt's publie des fourchettes quotidiennes de premium pour les principales cotations des carburants. La justification des différents suppléments de prix (prime de qualité, prime de rareté, honoraires de trading, honoraires de fret) est donc relativement incertaine, alors que la gestion en commun des achats par les quatre compagnies pétrolières actives sur le marché de détail devrait conduire à une parfaite transparence des conditions d'achat.
167. Deux réformes pourraient être envisagées qui régleraient ce problème. La première solution serait de demander la production de factures d'achat pour chaque cargaison pour calculer le prix d'importation régulé. Ce système paraît a priori le moins contestable et le plus transparent, mais il présente l'inconvénient d'engager la régulation des prix sur la voie d'une couverture systématique des coûts d'achat même si le prix payé est plus élevé que le prix de marché. Ce système est donc peu incitatif pour acheter au meilleur prix. Face à des fournisseurs verticalement intégrés, y compris sur le segment de la production et du raffinage, et qui peuvent donc s'acheter les produits à eux-mêmes ou entre eux et se les facturer comme des prix de transfert, il n'est guère prudent de garantir la couverture des prix d'achats sur facture.
168. La seconde solution, qui paraîtrait préférable, serait de payer un prix de marché convenu à l'avance, en laissant les acheteurs prendre leurs risques s'ils font moins bien que le prix du marché ou conserver leur bénéfice s'ils font mieux que le marché. La justification implicite d'un tel système est que l'administration, qui n'est pas spécialiste du trading des produits pétroliers, ne saurait pas acheter mieux que la cotation Platt's incluant le premium moyen si elle décidait de s'auto-provisionner. Elle ne peut donc pas réguler les prix d'importation en ayant des exigences plus fortes.
169. Cette réforme serait de nature à introduire un élément concurrentiel sur l'amont. En effet, les importateurs auraient une incitation à acheter le moins cher possible dans la zone d'approvisionnement choisie puisqu'ils sauraient que leur prix de gros régulé sera calé sur un prix de marché connu de tous. En achetant au meilleur prix, ils bénéficient d'un avantage qui leur permet de baisser leur prix sur le marché de détail. Au contraire, s'ils achètent au-dessus

du prix moyen du marché, ils doivent soit essayer une perte sur l'amont, soit la compenser en augmentant leurs recettes sur le marché de détail et donc être confrontés à un désavantage concurrentiel.

170. Cette observation vaudrait aussi pour les Antilles si le monopole d'importation accordé de fait à la SARA était modifié pour tenir compte des observations faites sur la compatibilité du système actuel avec le droit communautaire (§ 157 à 159 ci-dessus).
171. Sauf à apporter la démonstration que le groupement des achats aboutit à des économies de coûts dûment chiffrées, l'actuelle coordination des achats entre les importateurs deviendrait alors inutile et même inopportune.

b) Le fret

172. Le prix du fret est également un prix de monopole dont l'État vérifie qu'il est fixé en fonction des coûts. Néanmoins, deux éléments de coûts ont fait l'objet de critiques. Le premier est l'introduction d'une prime de 2 \$/tonne sur tout le chargement, à l'occasion du changement de navire en décembre 2008. Ces honoraires doublent d'autres honoraires de 5 \$/tonne facturés sur le prix d'achat des produits. Interrogés sur la justification de cette prime, les pétroliers ont été incapables de la justifier. Le second est la surévaluation du coulage en mer dont le taux a été fixé par les pétroliers à 1% de la cargaison alors que les normes de la profession seraient plutôt de l'ordre de 0,2% ou 0,25%.
173. Bien qu'ils aient un impact sur le prix de détail inférieur à 1ct/litre, la mission IGF-IGA-CG Mines a demandé, à juste titre, la suppression de ces deux surcoûts injustifiés. Ils génèrent, en effet, des recettes qui sont loin d'être négligeables lorsqu'on les rapporte aux quantités en jeu, de l'ordre de 400.000 tonnes de carburants par an. La prime de 2 \$/tonne génère 800.000 \$ par an, soit environ 620.000 €, et la surévaluation du coulage, qui dépend de la valeur de la cargaison, a récemment varié entre 3,5 € et 5 € par tonne transportée, ce qui représente 1,4 M€ à 2 M€ (montant qui a pu varier dans le passé en fonction du cours des produits raffinés).

3. Conclusion sur l'approvisionnement

174. L'Autorité propose de renforcer la régulation dans le sens d'un plafonnement des prix d'importation qui ne pourraient être supérieurs aux prix de marché constatés sur la zone d'achat pendant la période d'achat et calés sur un index de cotation public indépendant des acheteurs, éventuellement majoré des primes techniques constatées sur ce marché et à cette période par le même index de cotation public et indépendant. Il convient d'ajouter à ce prix la prestation d'assurance-fret facturée à prix coûtant.

E. Le stockage

175. Il n'est pas contestable que les installations de stockage dans les DOM sont en situation de monopole de fait. Dans ces conditions leur « *caractère de facilité essentielle* » paraît vraisemblable, mais seule une procédure contentieuse contradictoire permettrait de l'affirmer. Les questions de concurrence se réduisent donc à celles de la tarification et de l'accès.
176. La tarification des facilités de stockage doit essentiellement répondre à la question difficile de la juste rémunération de l'investissement puisque les autres coûts sont objectifs et assez bien connus. Elle ne peut pas être traitée convenablement sans une séparation comptable très stricte des activités, séparation qui est un pré-requis minimum mais qui pourrait être insuffisant s'il apparaissait que l'activité commerciale concurrentielle peut être affectée par une absence de séparation fonctionnelle des activités en monopole et des activités en concurrence.
177. La garantie de l'accès demande aussi que soit vérifié le caractère complet de la régulation puisque certaines prestations, pourtant exercées en monopole, ne sont pas ouvertes à tous mais

semblent être réservées à certains opérateurs et que la régulation tarifaire est plus ou moins précise suivant les prestations. Ces deux points seront examinés successivement pour les différents DOM.

1. Le stockage aux Antilles et en Guyane

178. La question de la séparation fonctionnelle est réglée aux Antilles puisque la SARA est une filiale qui n'est pas active sur le marché aval. La question des subventions croisées entre activité en monopole et activité en concurrence ne se pose pas et la vérification de l'orientation des prix vers les coûts peut être facilement traitée au plan méthodologique puisque les deux activités de cet opérateur, le raffinage et le stockage sont assurées en monopole. Il faudrait néanmoins regarder plus précisément ce point si l'activité de stockage était ouverte à des tiers non actionnaires de la SARA.
179. C'est donc essentiellement l'accès qui pose un problème puisque la SARA bénéficie de fait d'un monopole d'importation et que les grossistes qui ne sont pas actionnaires ne peuvent bénéficier des facilités de stockage moyennant le paiement d'un tarif de passage : ils doivent acheter à la SARA. Or, il n'y a aucune raison que l'utilisation des cuves de stockage soient réservées aux actionnaires de la SARA. Même en considérant comme remplies les conditions posées par la CJCE dans l'affaire de la raffinerie irlandaise (voir §157), on arriverait au mieux à une obligation d'achat des distributeurs indépendants à hauteur de l'approvisionnement local par la raffinerie, c'est-à-dire entre 60% et 70% de leurs besoins, le reste pouvant être librement importé. Cette ouverture serait encore plus nécessaire dans l'hypothèse du passage à un système d'importation plus large ou total de produits raffinés et d'une fermeture de la raffinerie, la SARA devenant simple gestionnaire des installations de stockage.
180. Afin de prévenir des contentieux futurs et de préparer une reconversion probable de la raffinerie des Antilles, l'Autorité propose de revoir les statuts de la société ou les règlements existants de manière à s'assurer de l'accessibilité totale et non discriminatoire de ces installations aux opérateurs tiers, non actionnaires de la société, tout en maintenant une obligation d'achat à proportion de la part de marché de la raffinerie sur le marché pertinent, conformément à la position prise par le juge communautaire. Cette adaptation ne mettrait pas en péril l'équilibre économique de la raffinerie dont les débouchés et les revenus seraient préservés, et créerait un certain espace de concurrence sur les achats de produits raffinés.
181. Toutefois, l'Autorité ne se prononce pas à ce stade sur la pertinence des achats groupés, organisés aujourd'hui par les actionnaires de la SARA dans la mesure où les pétroliers ne donnent aucune information sur les prix d'achat réels des produits raffinés et où il n'est pas possible de savoir si le groupement des achats permet des économies par rapport à des achats en concurrence, ni a fortiori de chiffrer ces économies éventuelles.
182. Il conviendrait de s'assurer que la réglementation garantisse qu'un certain nombre de prestations annexes gérées en monopole et indispensables aux grossistes concurrents, comme l'utilisation des pipe-lines ou des navires de cabotage, soient également régulées dans le sens d'un accès effectif à des tarifs transparents et non discriminatoires.

2. Le stockage à La Réunion

a) La clarification de la situation de la SRPP

183. La question de la séparation fonctionnelle des activités de la SRPP en monopole se pose de manière aiguë à La Réunion à un double titre : la SRPP est active sur le marché aval avec deux enseignes Elf et Shell et, en outre, elle entretient des liens structurels avec un troisième réseau, celui de Total, qui appartient au même groupe pétrolier. Cette situation rend difficile la vérification de l'absence de subventions croisées entre les deux types d'activité. Elle entretient

aussi une asymétrie sur le marché entre Chevron et Tamoil, d'une part, et l'ensemble Total-SRPP, d'autre part, donnant aux seconds un avantage informationnel indéniable.

184. L'Autorité de concurrence n'a pas examiné le mode de calcul des tarifs de passage et leur niveau, question qui n'entraîne pas dans le champ de sa saisine puisque la régulation de ce prix par l'État n'est pas contestée. Il note que le niveau actuel de ce tarif est jugé trop élevé par Chevron et Tamoil, distributeurs qui ne sont pas actionnaires de la SRPP, et que la cour d'appel a ordonné une expertise comptable de ces tarifs dans le cadre d'un contentieux engagé par Chevron. La mission IGF-IGA-CGMines a également proposé une baisse des tarifs de passage en jugeant le taux de rentabilité des capitaux investis trop favorable pour une telle activité en monopole.
185. Il appartient à l'État régulateur de déterminer le bon niveau des tarifs, mais l'Autorité observe que la SRPP, a réalisé des bénéfices nets après impôt de [...], et a versé des dividendes de [...] La situation financière de la SRPP autoriserait donc une régulation plus stricte de ses tarifs.
186. En toute hypothèse, elle considère que Total et Shell doivent procéder à la filialisation complète des activités en monopole : le stockage des hydrocarbures liquides, le transport par pipe-line de ces hydrocarbures, le stockage et l'embouteillage du gaz liquéfié. Cette filialisation sera de plus rendue nécessaire pour dénouer les liens structurels qu'entretiennent ces deux groupes sur le marché de détail comme cela sera expliqué ci-après (voir §218 et suivants). Il conviendra, comme pour les Antilles de vérifier que les statuts de la société permettent l'accessibilité totale et non discriminatoire de ces installations aux opérateurs tiers, non actionnaires de la société. Il faudrait de surcroît vérifier qu'un certain nombre de prestations annexes indispensables aux grossistes concurrents, comme l'utilisation des pipe-lines soient également régulées dans le sens d'un accès effectif à des tarifs transparents et non discriminatoires.

b) Le stockage du carburacteur

187. Il apparaît nécessaire de ne pas négliger la question du stockage du carburacteur également géré en monopole, la SARA bénéficiant de plus d'un monopole d'importation aux Antilles.
188. Cette question des cuves de stockage est particulièrement sensible à La Réunion puisque les volumes vendus sont très importants (environ 200.000 m³), que l'aéroport est assez éloigné du port pétrolier, qu'il n'est pas relié à ce port par un pipe-line et que les camions citernes doivent traverser l'agglomération de Saint-Denis d'ouest en est pour alimenter les cuves de l'aéroport. Cette régulation du monopole amont est d'autant plus nécessaire que les prix du carburacteur sont libres et que le segment aval est concurrentiel.
189. Or le GIE gestionnaire des cuves est en voie de dissolution et la Chambre de commerce doit lancer un appel d'offres, en 2009, pour revoir les conditions de gestion de ces installations. Il serait opportun de profiter de cette remise à plat pour réguler de manière efficace ces installations qui ont donné lieu par le passé à de multiples difficultés, notamment en clarifiant la question de la rentabilité interne accordée à l'investisseur retenu et en garantissant l'accès à des tarifs non discriminatoires.
190. Par ailleurs, le retrait de certains fournisseurs du marché du carburacteur dans les DOM amène à poser la question de la possibilité d'auto-provisionnement des compagnies aériennes. Ces acheteurs, peu nombreux pourraient en effet eux-mêmes acheter, séparément ou réunis en centrale d'achat, sur le marché et importer directement leurs produits. Cela nécessite de leur ouvrir l'accès au fret commun assuré par le bateau dédié à un tarif non discriminatoire et aux installations de stockage dans les mêmes conditions que les autres importateurs. Il faut relever que des possibilités d'importation locale pour un tel auto-provisionnement existent, par exemple à l'île Maurice pour La Réunion, puisque les produits sont à des normes internationales à condition que les installations de stockage soient totalement accessibles.

3. Conclusion sur le stockage

191. L'Autorité propose, pour les Antilles et la Guyane, une ouverture progressive des facilités de stockage aux distributeurs non actionnaires de la SARA et la limitation des obligations d'achat de produits raffinés localement à la part de marché que peut effectivement fournir la raffinerie locale, le reste de l'approvisionnement étant laissé à l'initiative des grossistes-importateurs. Elle propose également l'extension, au besoin, des prix réglementés à toutes les activités annexes gérées en monopole et qui échapperaient encore à la régulation.
192. Elle propose, pour La Réunion, une mesure structurelle consistant à filialiser les activités en monopole de la SRPP, sur le modèle de ce qui existe aux Antilles pour la SARA, afin que le gestionnaire des installations indispensables à tous les distributeurs (stockage, pipe-line, embouteillage) ne soit pas lui-même présent sur le marché de la distribution en gros et au détail. Elle propose également l'extension, au besoin, des prix réglementés à toutes les activités annexes gérées en monopole et qui échapperaient encore à la régulation.

F. Le segment aval de la distribution

1. La régulation des prix de gros

193. Le problème principal qui a été identifié est la fongibilité de la marge de gros et de la marge de détail par le jeu des redevances. On peut donner un éclairage sur les effets de ces versements croisés en relevant la progression des redevances brutes payées par les stations. Les données fournies par les pétroliers ne permettent pas de distinguer les trois départements de la zone américaine qui sont présentés ensembles :

Redevances brutes encaissées	2006	2007	2008	Augmentation 2008/06
Antilles-Guyane	7 570 236	7 897 028	8 590 409	+ 13,5%
Réunion	6 247 478	6 837 591	7 717 602	+ 23,5%

194. On observe que ces redevances brutes sont en progression constante et évoluent nettement plus vite que l'inflation, les salaires ou l'indice des prix des services. Il y a donc un accroissement des prélèvements sur les gérants (particulièrement élevé en 2008 à La Réunion). Ces montants représentent en moyenne, pour les grossistes, [...] de leur chiffre d'affaires en carburants routiers, avec des écarts allant de [...]. Sachant que la marge de détail est inférieure de 10% à ce chiffre d'affaires, on mesure que ce prélèvement n'est pas négligeable, même si ces redevances sont également assises sur le chiffre d'affaire des boutiques.
195. Ces redevances ne sont pas des revenus nets pour les réseaux qui assument des charges de propriétaires, dont la fiscalité, ou de locataires lorsqu'ils louent eux-mêmes certains terrains. La situation est, de ce point de vue, différente à La Réunion, où on note une augmentation des redevances nettes qui viennent s'ajouter aux marges de gros garanties par la régulation, et aux Antilles, où les redevances nettes sont stables du fait d'une augmentation des loyers versés par les distributeurs aux propriétaires :

Redevances nettes	2006	2007	2008	Augmentation 2008/06
Antilles-Guyane	6 456 532	6 450 860	6 529 756	+ 1,1 %
Réunion	4 811 625	5 444 245	6 243 153	+ 29,8%

196. Il est très difficile de mesurer l'impact de ces prélèvements station par station sans procéder à un audit de leurs comptes, compte tenu de la variété des conditions d'exploitation. Les redevances sont essentiellement liées aux volumes vendus, qui peuvent varier dans des proportions de un à cinq pour une même enseigne dans un même département, voire dans une

même zone de chalandise. Elles sont également liées à l'existence ou non d'une boutique et à sa taille. En l'absence de boutique les redevances sont nettement plus faibles.

197. Néanmoins, pour donner une idée de cet impact, on peut indiquer le montant moyen des redevances versées par station pour les trois années considérées : on constate que c'est à La Réunion que les redevances sont les plus élevées, environ 60.000 € à 80.000 € par an et par station, y compris les redevances des boutiques, alors qu'elles le sont un peu moins à la Martinique, entre 50.000 € et 75.000 €, en Guadeloupe, entre 30.000€ et 60.000 € et surtout en Guyane, où elles se situent nettement en dessous de 40.000 €.
198. La conclusion que l'on peut tirer de ces éléments est qu'il n'est pas pertinent, au plan économique, de distinguer la marge de gros de la marge de détail et de la soumettre à une régulation uniforme en considération des coûts supportés par le grossiste. Les coûts réels de distribution sont en réalité répartis de manière variable entre les détaillants ou les grossistes en fonction de la situation foncière et du contenu de chaque contrat, voire tout simplement de la politique de l'enseigne qui peut, par exemple, augmenter ou diminuer et même supprimer les redevances variables sur les volumes vendus et s'appuyer sur des redevances fixes ou moduler les redevances des boutiques. Les résultats d'exploitation des détaillants peuvent être gonflés ou annulés selon la politique de redevance menée par l'enseigne.
199. L'Autorité propose donc de ne plus réguler la marge de distribution de gros en tant que telle et, par conséquent, de ne plus fixer non plus de prix de gros du carburant distribué en se limitant à fixer le prix de gros du carburant importé.

2. Le marché de détail

a) Les conséquences des prix de détail imposés

200. La régulation des prix de détail par un prix unique se heurte à une difficulté structurelle qui n'a pas assez été prise en compte jusqu'à présent : la rentabilité des stations est tellement variable que la recherche d'un « juste prix » de vente est illusoire.
201. De plus, la régulation actuelle prive le marché de la souplesse minimale à son bon fonctionnement et rend inopérant l'outil naturel à utiliser en priorité pour préserver la rentabilité des petites stations : la variation des prix. Il serait en effet moins coûteux pour la collectivité et moins pénalisant pour le consommateur de laisser les petites stations moduler leur prix en fonction de leur situation financière et de la demande plutôt que de relever les marges de l'ensemble du secteur pour atteindre le même objectif.
202. Le prix unique du carburant n'a de sens que dans une logique de mutualisation des coûts de distribution entre les points de vente. Ces coûts sont assez différents en fonction de deux critères principaux : les volumes vendus et l'éloignement par rapport à la zone de stockage qui entraîne des coûts de transport plus élevés. Accessoirement ces deux critères sont cumulatifs pour les petites stations puisque la taille des cuves détermine la fréquence de l'approvisionnement.
203. Si le prix de vente unique était un prix moyen représentatif des coûts moyens sur l'ensemble du département et qu'il existait un gestionnaire unique couvrant l'ensemble des charges avec l'ensemble des recettes, le prix unique serait l'équivalent d'une tarification de service public puisque sa fixation en fonction du coût moyen reviendrait à faire subventionner les plus petites stations par les plus grandes.
204. Cette « *mutualisation* » est implicite au sein d'un même réseau pour les coûts de l'approvisionnement par camion puisque les prix de gros sont les mêmes. Les stations les plus éloignées de la zone du port peuvent être, à travers les comptes du grossiste, de fait subventionnées par les économies faites sur l'approvisionnement des stations proches du port

ou de plus grande taille. Mais ce mécanisme ne peut fonctionner avec plusieurs enseignes concurrentes qui disposent de réseaux plus ou moins rentables dont les coûts ne peuvent être mutualisés.

205. Au stade du détail, les gestionnaires des stations doivent couvrir leurs charges avec une marge uniforme. Si cette marge était calée sur un coût moyen, elle ne suffirait pas pour faire vivre les stations les moins rentables qui devraient fermer. La marge de détail est donc fixée pour permettre à ces entreprises de se maintenir sur le marché, ce qui dégage une possibilité de rente pour les stations les plus favorisées qui auraient pu pratiquer des prix plus bas si elles avaient été mises en situation de concurrence.
206. Ce défaut de régulation est encore accentué par les différences importantes entre locataires-gérants et indépendants. Les premiers payent des redevances dont le niveau a une justification économique incertaine et qui prennent souvent la forme d'une simple ponction des recettes par le réseau qui cherche à améliorer sa propre rentabilité. Les seconds reçoivent des redevances dont la justification économique s'apparente au prix à payer par le grossiste pour conserver la station dans son réseau.

b) La proposition de l'Autorité

207. Le prix unique agit donc aveuglément sur des situations économiques différentes et prive de toute marge d'adaptation les entreprises qui en auraient besoin. En outre, ce prix devient un enjeu en soi qui focalise toutes les demandes faites aux pouvoirs publics qui ne peuvent, sauf situation exceptionnelle, procéder à des réallocations de marges sous plafond. La pente naturelle est de relever le plafond pour gérer les conflits.
208. L'Autorité propose donc de modifier l'angle d'approche de la régulation : plutôt que de prévoir une régulation permanente et rigide qui évolue par crises successives, elle propose de passer à une régulation temporaire justifiée par un fonctionnement anormal du marché. Cela revient, tout en restant dans le cadre du deuxième alinéa de l'article L.410-2 du code de commerce qui mentionne « *des situations de monopoles* » à ne plus prévoir un plafonnement permanent des prix puisque l'existence de monopoles, qui continuent à être régulés de manière permanente, n'a qu'un effet indirect sur la distribution de détail, mais à s'inspirer du troisième alinéa de cet article qui autorise l'État à s'opposer à des hausses excessives de prix en prenant « *des mesures temporaires motivées par (.../...) une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé* ».
209. Dans ce schéma, il conviendrait de laisser au préfet son pouvoir permanent de prendre par arrêté des mesures de plafonnement mais de limiter l'exercice de ce pouvoir au cas où il peut constater de manière objective une dérive des marges de distribution caractéristique d'une situation anormale sur le marché à partir de critères définis par un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité de la concurrence. Logiquement ces mesures de plafonnement des prix de détail seraient temporaires et limitées aux périodes de dysfonctionnement du marché.

3. Les obstacles structurels à la concurrence

210. Il s'agit principalement des risques de position dominante. Si des telles situations existent sur les marchés de gros ou de détail, la concurrence en prix pourrait être faussée et les rivaux de l'entreprise dominante dissuadés de s'engager dans une politique commerciale agressive. Cela pose la question de la position prééminente du groupe Total avec des risques de dominance simple ou collective.
211. Lors de la fusion Total-Elf en 2000, ni la Commission européenne, ni le ministre de l'économie n'ont examiné les conséquences de cette opération sur les marchés des DOM. La raison principale en est probablement que ces marchés étaient soumis à une réglementation des prix de gros et de détail et que les autorités de concurrence n'ont pas considéré que l'examen

de la situation de ces départements était prioritaire ou même pertinent. Pourtant, les changements provoqués par cette concentration sur les marchés de gros et de détail méritent d'être examinés dans la perspective d'un assouplissement de la régulation des prix de détail, pour lequel un certain équilibre initial du marché serait souhaitable.

a) Les marchés de gros aux Antilles et en Guyane

212. Le marché fonctionnant selon le principe qu'un distributeur a l'exclusivité de la fourniture de carburants aux stations à ses couleurs, les parts de marchés de gros s'apprécient en fonction de la taille et des ventes de chaque réseau.
213. La société Total a pu doubler la taille de son réseau en absorbant le réseau Elf aux Antilles d'après les chiffres de 2000 du Groupement professionnel de l'Industrie du pétrole aux Antilles (GPP). Aujourd'hui, Total est le premier distributeur de carburants, routiers ou marines, dans les trois départements des Caraïbes : en Guadeloupe avec 49 stations, soit une part de marché de 45% en nombre de stations et de [38%-42%] en volume, en Martinique avec 40 stations, soit une part de marché de 47% en nombre de stations et de [46%-50%] en volume, en Guyane avec 12 stations, soit une part de marché de 41% en nombre de stations et de [38%-42%] en volume. Sa présence globale sur la zone est de 45% environ aussi bien en volume vendu qu'en nombre de stations.
214. La structure du marché est également déséquilibrée en sa faveur puisque le second réseau sur la zone est celui de Rubis-Vito (ancien réseau Shell) ne représente qu'environ 22% du marché en nombre de stations et moins de 20% en volume vendu. Mais ce « *challenger* » n'est pas un major du secteur pétrolier et n'est donc pas intégré vers l'amont comme Total. Les deux autres groupes pétroliers, Chevron et Esso, sont certes intégrés à l'amont mais ont une part de marché plus modeste et mènent une politique de rationalisation de leurs réseaux qui a progressivement ramené leur part de marché à un niveau de 12%-15% aussi bien en nombre de stations qu'en volume vendu, soit le tiers de la position de Total.
215. De plus, le nombre de stations de Total a progressé sur deux départements ces dernières années puisque l'enseigne a gagné, en Guadeloupe en 2008, une station indépendante, précédemment sous contrat de fourniture avec Chevron, et trois en Guyane en 2006 et 2008, également aux dépens de Chevron.
216. Enfin, Total, avec la fusion avec Elf, est devenu l'actionnaire majoritaire de la SARA avec 50% des parts.
217. Pour l'ensemble de ces raisons, on ne saurait exclure, sous réserve d'une instruction approfondie qui dépasse le cadre de cet avis, que Total soit en position dominante sur le marché de gros des carburants routiers aux Antilles et en Guyane.

b) Les marchés de gros à La Réunion

218. La situation des distributeurs a pris une forme tout à fait inhabituelle avec la fusion Total-Elf en 2000, du fait des liens existants entre Elf et Shell. Ces deux sociétés étaient, en effet, coactionnaires à 50%/50% de la Société Réunionnaise des Produits pétroliers (SRPP), gestionnaire des installations de stockage sur le site de Port-Réunion. Elles avaient également choisi de faire gérer par leur filiale commune leurs réseaux respectifs de stations-services. La SRPP, regroupant sous sa bannière les enseignes Elf et Shell, était donc en 2000 le concurrent direct du réseau Total sur le marché de la distribution des carburants.
219. Après la fusion, Total s'est trouvé propriétaire de deux enseignes Elf et Total tout en devenant coactionnaire de la SRPP à parité avec Shell, gestionnaire des réseaux Elf et Shell. Total, à la différence de ce qu'il a fait aux Antilles en fusionnant les réseaux Total et Elf, n'a pas choisi de sortir Elf de la SRPP pour placer ses deux réseaux sous la responsabilité de sa filiale à 100% Total Réunion. Certes, la SRPP est présentée comme une filiale commune de plein

exercice et les réseaux de stations-services sont réputés être concurrents, mais le lien structurel que constitue la SRPP conduit à poser la question d'une dominance collective de l'ensemble Total / SRPP en retenant plusieurs indices.

220. En premier lieu, la SRPP bénéficie depuis plusieurs années d'une mise à disposition de salariés par Shell ou Total pour sa direction générale. [...] La SRPP est donc, de fait, placée sous la direction de deux cadres liés à Total par un contrat de travail et mis à disposition de la filiale. Toutes les données financières et de gestion, toutes les décisions stratégiques et les secrets commerciaux de la SRPP sont donc non seulement connus de Total, mais décidés par des salariés du groupe Total mis à disposition de la SRPP.
221. En deuxième lieu, la SRPP a deux fournisseurs pour ses produits pétroliers : la filiale trading de Shell pour la zone Moyen-Orient et Total Outremer, filiale à 100% de Total SA. Or, Total Outremer est également le fournisseur unique de Total Réunion. Les deux « concurrents », Total Réunion et SRPP, ont donc pour partie le même fournisseur qui connaît les prix de transfert de ses deux filiales, mais aussi les prix de transfert de Shell à la filiale commune. Les conditions de concurrence entre les trois réseaux de détail Total, Elf et Shell sont donc fortement compromises, notamment dans l'hypothèse d'une plus grande liberté des prix de détail.
222. Les deux enseignes de Total, Total et Elf, rassemblent 58 stations sur 147, soit 39% de part de marché, ce qui correspond en volume à une part de marché de [40-44%] Mais si on considère que la gestion du réseau Shell est intimement liée à celle du réseau Elf au sein de la SRPP, alors la part de marché de l'ensemble Total-Elf-Shell représente 58% des stations et [58-62%] des volumes vendus. Compte-tenu de ces parts de marché et de la gestion en monopole des installations de stockage, on ne peut exclure que l'ensemble formé par Total Réunion et SRPP, deux sociétés liées par un actionnaire commun, soient en position de dominance collective sur les marchés de gros et de détail des carburants à La Réunion.
223. Interrogé lors de la séance, la société Total Outremer n'a pas contesté le caractère anormal de la situation créée au sein de la SRPP par la fusion Total-Elf de 2000 et a indiqué que le groupe Total ne voyait pas d'objection à dénouer les liens structurels avec Shell mais que cela demandait de trouver un accord avec cet actionnaire, détenteur de 50% du capital.
224. L'Autorité prend acte de cette position et réaffirme qu'il est nécessaire de sortir à bref délai de cette confusion d'intérêt sur le marché de détail. Dans ces conditions, on peut considérer que les conséquences de la fusion entre Total et Elf en 2000 n'ont pas été correctement prises en compte sur le marché de La Réunion et qu'il est opportun de demander à Total et Shell de dénouer leurs liens structurels. Cette clarification devrait prendre deux formes : la filialisation de l'activité de stockage déjà mentionnée, afin de prendre en compte la gestion monopolistique d'une facilité essentielle, et le regroupement de la gestion des enseignes Elf et Total sous l'égide d'une filiale du groupe Total et non d'une filiale commune avec Shell.
225. Cela permettrait, en amont, d'améliorer la régulation des prix de la SRPP, sans préjudice de l'expertise judiciaire en cours sur la facturation équitable des coûts de passage, et de rétablir, en aval, les conditions de concurrence directe entre Shell et Total. Au terme de ce dénouement des liens entre les deux groupes, Total deviendrait, assez largement, l'opérateur le plus puissant voire l'opérateur dominant de La Réunion avec environ 40% de part du marché de détail et la détention de 50% des parts chez l'opérateur de stockage, alors que le deuxième réseau de l'île, celui de Chevron, serait limité à [20-24%] de part de marché sans participation dans les installations de stockage.

c) Les risques de dominance sur les zones de chalandise

226. La dominance sur les marchés de détail est plus difficile à examiner car il s'agit de marchés locaux, sauf pour l'approvisionnement occasionnel lors de déplacements plus longs. Aux

Antilles, compte-tenu de la taille des îles, du nombre des enseignes et de la densité des réseaux, on peut faire l'hypothèse qu'il n'y a moins de risque de dominance sur une zone de chalandise donnée. Sauf le cas particulier des stations marines, l'Autorité n'a pas détecté de stations en monopole, du point de vue géographique, aux Antilles. Il en existe quelques unes en Guyane, mais il s'agit de points de vente isolés distribuant de faibles volumes.

227. La question de l'existence de positions dominantes sur les marchés de détail se pose de manière plus sérieuse à La Réunion compte-tenu de l'étendue de ce territoire et de l'éloignement des bassins de population. Il faut à cet égard distinguer deux situations. La première est celle dans laquelle les liens structurels entre Total et Shell ne sont pas dénoués, ce qui conduit à apprécier une possible dominance collective en comptabilisant ensemble les stations Total, Elf et Shell dans chaque bassin de chalandise. La seconde est celle dans laquelle Shell reprend son autonomie, Total récupérant la gestion directe de l'enseigne Elf, ce qui conduirait à comptabiliser uniquement les stations Total et Elf dans l'examen des dominances locales.
228. La première option est très défavorable puisque l'ensemble Total-Elf-Shell atteindrait des parts de marchés de 70% à 75% dans plusieurs zones de chalandise, ce qui poserait naturellement des problèmes de coordination des prix en cas d'allègement de la réglementation. La seconde option conduit à des résultats qui, sous réserve d'une instruction plus détaillée, semblent plus acceptables, les dominances n'étant éventuellement observées qu'en retenant des périmètres très étroits. En toute hypothèse, ces quelques cas ne constitueraient pas des obstacles insurmontables et pourraient être réglés en autorisant, dans les zones concernées, la création de quelques stations dont l'attribution serait réservée aux concurrents de Total.
229. A ce stade et en l'absence de la démonstration d'abus, il n'est pas possible d'envisager, ni aux Antilles, ni à La Réunion, une mesure autoritaire de réallocation de stations pour corriger, dix ans après, les conséquences de la fusion entre Total et Elf sur les marchés de détail. L'Autorité relève néanmoins que le réseau Total aux Antilles est celui qui compte le plus grand nombre de stations indépendantes et que celui de la SRPP à la Réunion en comprend également un nombre significatif. Les contrats de fourniture exclusive de plusieurs de ces stations arrivant à échéance prochainement, il existe donc des possibilités de changement d'enseigne.

d) Le rôle d'aiguillon de la concurrence des stations indépendantes

230. Une autre question importante posée par structuration du marché est donc le maintien des indépendants et les possibilités de changement d'enseigne en fin de contrat. A cet égard, les réseaux ont des politiques très différentes : certains conservent un nombre important d'indépendants [...], d'autres affichent leur volonté de consolidation de leur réseau par rachat des indépendants et généralisation de la gestion en location-gérance, [...].
231. Comme on l'a vu, ces stations jouent un rôle particulier sur les marchés de détail des DOM car elles sont susceptibles d'exercer une pression concurrentielle sur les grossistes en menaçant de changer de fournisseur en fin de contrat si elles n'obtiennent pas des conditions de prix satisfaisantes pour leur approvisionnement. Les pétroliers sont effectivement prêts à consentir des conditions de vente avantageuses aux propriétaires indépendants qui possèdent une station à fort potentiel.
232. Ce constat est encore plus net lorsqu'un réseau a l'occasion de gagner une station nouvellement créée ou d'obtenir un changement d'enseigne pour une station perdue par un concurrent. Les réseaux qui souhaitent s'étendre peuvent alors se livrer à une concurrence très intense pour capter un nouveau point de vente, comme on l'a vu pour l'attribution des stations

de la route des Tamarins à La Réunion, ou la lutte entre Rubis et Total pour capter les indépendants qui ont quitté Chevron ou Esso aux Antilles et en Guyane.

233. On peut, à cet égard, mentionner le transfert récent de la station Matoury, située à Cayenne, qui est passée de Chevron à Total en mars 2008. A cette occasion, [...] Ces efforts financiers s'expliquent par le fait, que cette station, avec un volume vendu [...] est une des principales de Guyane et la seule importante parmi les stations indépendantes.
234. On peut faire le même constat pour la station Marigot en Martinique, passée de Chevron à Rubis en décembre 2007. Il s'agit d'une station moyenne [...]
235. Les risques d'une disparition rapide des indépendants sont assez faibles car, en matière de distribution de carburants, la ressource rare est le foncier. Celui qui est propriétaire d'une station ou d'un terrain susceptible d'accueillir une station, surtout si elle est bien placée, bénéficie d'une forme de rente de situation. Cette position est renforcée par la grande stabilité du nombre des stations et la réticence des autorités publiques à autoriser de nouvelles ouvertures pour ne pas mécontenter les titulaires. Les contrats de fourniture prévoient d'ailleurs une clause de préférence en faveur de l'enseigne cocontractante si l'exploitant indépendant décidait de mettre son fonds de commerce en vente ou en location gérance. Cette situation n'est pas théorique puisque plusieurs pétroliers ont indiqué exploiter en location-gérance des stations ou fonds de commerce pris par eux-mêmes en location.
236. La présence des indépendants peut donc contribuer à animer la concurrence en poussant les fournisseurs à baisser leurs prix de gros. Inversement, le maintien de réseaux intégrés peut limiter le pouvoir des marchés des indépendants et les pousser à restituer aux consommateurs les « marges arrières » qu'ils conservent actuellement pour eux.
237. L'Autorité propose donc de garantir les conditions de sortie des indépendants pour conserver une fluidité du marché en agissant sur plusieurs clauses qui limitent actuellement ces possibilités.
238. En premier lieu, il faudrait limiter la durée des contrats exclusifs à cinq ans au lieu de dix ans, de manière à ce que les possibilités de changement d'enseigne soient plus fréquentes. Cette modification devrait être immédiate moyennant l'adaptation de certaines clauses financières des contrats qui sont calées sur une durée dix ans.
239. En deuxième lieu, il faudrait clarifier les conditions de sortie en prévoyant la possibilité de rachat des installations fixes à des conditions équitables au bout des cinq ans, c'est-à-dire avec un échancier d'amortissement des matériels de manière à ce que le prix à payer en cas de changement d'enseigne soit calculé à partir de la valeur nette comptable de ces immobilisations avec le cas échéant un coefficient de vétusté. Ces conditions de sortie devraient être fixées dans le contrat de fourniture, de manière à ce que le coût de sortie puisse être calculé dès la signature du contrat.
240. En troisième lieu, il faudrait interdire les clauses de préférence qui prévoient que le fournisseur dispose d'une priorité pour racheter le fonds de commerce en cas de retrait d'activité de l'indépendant.

e) L'approvisionnement des zones peu peuplées ou isolées.

241. Un sujet qui n'est pas central pour la structure du marché mais qui a été souvent évoqué devant l'Autorité est celui du sort des petites stations qui ont un rôle social important lorsqu'elles approvisionnent des zones isolées. L'assouplissement de la fixation des prix pourrait conduire les réseaux, selon un argument souvent répété, à privilégier leur rentabilité immédiate et à remettre en cause le maintien des petites stations. Il s'en suivrait une dégradation du service aux consommateurs.

242. L'Autorité observe, à titre liminaire, que les points de vente qui pourraient se trouver réellement dans cette situation sont très peu nombreux. La plupart des stations potentiellement concernées sont nécessairement en monopole dans leur zone, sinon le problème ne se poserait pas. Or, du fait de ce monopole local, certaines d'entre elles ont des volumes de ventes acceptables et semblent viables. Par exemple, la station Elf Sainte-Rose à La Réunion, seule dans sa zone, vend [...], la station Shell Plaine des Palmistes, seule sur la partie nord de la route nationale qui passe entre les massifs du Piton des Neiges et du Piton de la Fournaise, vend [...], la station Tamoil Salazie seule dans la zone du cirque Salazie vend [...], enfin, la station Total St-Philippe, isolée sur la cote sud, vend [...]. On ne peut pas dire que l'existence de ces stations soit menacée du fait de l'insuffisance de leur chiffre d'affaires. Seule la station Caltex-Cilaos, isolée dans le cirque Cilaos, est nettement en-dessous de la moyenne avec [...] sans être la plus petite du réseau Caltex, ni de l'île puisqu'une douzaine de stations appartenant à d'autres enseignes vendent des quantités inférieures. Ces autres stations à faible activité sont dans des zones urbaines et les consommateurs auraient, en cas de fermeture, la possibilité de se fournir auprès des autres points de vente.
243. De même, en Guyane, seules les stations Total Saint-Georges avec [...], Total Iracoubo à [800 m³/an] et Total Sinamary à [900 m³/an] entreraient dans cette catégorie. Les petites stations de Rubis et Chevron sont dans des zones urbaines à Cayenne et Kourou et ne sont pas en monopole.
244. On ne voit pas, sous réserve d'un examen plus détaillé des zones de chalandises, de stations qui se trouveraient dans une situation de monopole local avec un volume faible aux Antilles. C'est donc au plus une ou deux stations à La Réunion et trois en Guyane qui pourraient poser un problème et apparemment aucune aux Antilles.
245. L'Autorité relève ensuite quelques fermetures de stations ces dernières années mais note qu'elles sont restées exceptionnelles et que les évolutions des réseaux ont plutôt pris la forme de transferts de stations d'une enseigne à une autre. Elle a également observé deux cas de vente de station à leur gérant. Il est donc possible, voire probable compte-tenu de la rareté des créations de points de vente nouveaux, que le retrait d'un grossiste souhaitant fermer une station se traduise par le rachat du fonds de commerce par un concurrent ou par un indépendant.
246. Si, malgré tout, on se trouvait face à la perspective d'une fermeture sèche d'une station non rentable assurant un service particulier à des populations sans solution alternative pour s'approvisionner en carburant, il serait alors plus efficace et moins coûteux pour la collectivité que cette station relève ses prix pour les adapter à la réalité des coûts supportés, plutôt que de remonter les marges de toutes les stations du département pour régler ce cas isolé.
247. Il n'apparaît donc pas que cet argument du maintien en activité des petites stations soit de nature à justifier le statu quo.

4. Les obstacles comportementaux à la concurrence

248. La principale objection qui peut être faite à l'adaptation de la régulation des prix proposée par l'Autorité, à savoir recentrer la régulation sur les tarifs et les goulets d'étranglement des marchés de gros et passer d'une réglementation permanente des prix de détail à une régulation de ceux-ci limitée au cas de dérive anormale des prix, est qu'elle réintroduirait une certaine dose de concurrence en prix entre les stations et que la situation du marché pourrait ne pas s'y prêter. Si les incitations à baisser ses prix pour gagner des parts de marché sont trop faibles, la concurrence en prix pourrait être inexistante. Cette objection s'appuie sur plusieurs constats : l'accoutumance des opérateurs et des consommateurs à un prix unique, la stagnation de la demande, la densité réseaux déjà installés et la rareté des autorisations nouvelles.

249. Cet argument est essentiellement développé autour de l'idée que les charges de personnel sont le principal poste sur lequel des gains de productivité pourraient être faits au stade de la distribution. Les incitations à baisser les prix ou à ne pas les augmenter alors même qu'ils ne seraient plus plafonnés tout en augmentant la rentabilité des stations, pourraient conduire les distributeurs à supprimer des emplois.
250. L'ensemble des opérateurs insiste sur la défense du modèle de distribution en outre-mer qui a choisi de préserver l'emploi des pompistes en refusant le libre-service. Ce sujet est présenté comme lié au maintien d'un système de prix unique afin que la baisse des prix qu'entraînerait la mise en concurrence des stations ne remette en cause ces emplois protégés. Le même argument peut être présenté comme un risque de concurrence faussée entre des gérants qui décideraient de maintenir les emplois et ceux qui les supprimeraient. Mais cette présentation qui suppose un lien mécanique entre la modulation des prix et la suppression des emplois n'apparaît pourtant pas pleinement convaincante.

a) Libre-service et automates

251. La première objection à ce raisonnement est qu'il entretient une confusion entre les pompes en libre-service et les pompes automatisées avec paiement par carte bancaire. Les stations actuelles dans les DOM n'ont pas d'automates acceptant le paiement par carte mais fonctionnent déjà avec des pompes qui acceptent le libre-service. Ce sont en effet des pompes qui se bloquent lorsqu'on raccroche le pistolet et que le caissier débloque après avoir encaissé le paiement de l'automobiliste. Elles peuvent donc fonctionner en libre-service puisqu'un automobiliste pressé peut parfaitement se servir à la pompe et payer à la caisse, comme beaucoup de témoignages l'ont confirmé, même si la majorité des clients préfèrent être servis. C'est aussi en libre-service que fonctionne le service de nuit, le caissier débloquent la pompe depuis son poste après avoir encaissé, parfois par un système de prépaiement.
252. Le choix d'employer des pompistes relève de la décision du gérant et ne résulte pas d'une contrainte technique puisque les volucompteurs actuels permettent les deux modes de service. Seule la décision d'installer des automates avec paiement par carte bancaire nécessiterait des investissements nouveaux qui entraîneraient nécessairement une diminution des emplois dans les stations. Or, cette décision relève des enseignes et non des seuls détaillants puisque les contrats de gérance comme de fourniture ne leur donnent pas la liberté de modifier les installations sans l'accord de l'enseigne. De plus, compte-tenu des modes de financement des investissements dans les stations-services, seuls les pétroliers ont le pouvoir réel de basculer vers un système de pompes automatiques avec paiement par carte. Ils ne semblent pas prêts à faire le choix compte-tenu de la diffusion insuffisante des cartes bancaires parmi les consommateurs.
253. A cet égard, l'Autorité relève que la société Total Outremer a indiqué, lors de la séance, qu'elle employait des pompistes dans toutes les stations de ses réseaux présents dans divers pays et qu'elle n'avait pas l'intention d'installer des automates dans les DOM. Interrogé sur le même sujet, les distributeurs indépendants WIPCO et CAP ont fait la même réponse.

b) L'arrivée de la grande distribution sur ce marché

254. En réalité, c'est l'arrivée de la grande distribution sur le marché des carburants qui serait le seul déclencheur crédible d'un passage aux automates. En effet, le modèle des hypermarchés et supermarchés avec stations-service est entièrement appuyé sur les prix bas sans prestation de service et donc sans personnel. Or, la grande distribution n'est pas présente sur ce marché alors que son modèle de distribution est compatible avec la réglementation en vigueur. Puisque les prix de détail régulés ne sont que des prix maximum, rien n'empêcherait une enseigne de grande distribution d'ouvrir une station et de pratiquer des prix plus bas que le prix maximum en installant des automates et des pompes en libre-service.

255. Les enseignes de grande distribution interrogées lors de l’instruction ont toutes indiqué qu’elles ne souhaitaient pas entrer sur ce marché pour plusieurs raisons dont les principales sont les suivantes. Tout d’abord, le modèle de prix bas pratiqué en métropole n’est viable que parce que les grandes enseignes ont leurs propres sociétés de trading et achètent directement les produits raffinés sans passer par les compagnies pétrolières. Ce modèle n’est pas exportable dans les DOM compte-tenu des volumes réduits et des contraintes d’approvisionnement. Revendre des carburants à des prix très bas au détail sans maîtriser l’amont ne serait pour elles pas intéressant. Ensuite, la contrainte foncière est très importante. La taille des grandes surfaces généralistes dans les DOM est en moyenne plus petite qu’en métropole et beaucoup de grandes surfaces sont des supermarchés urbains enclavés, ce qui n’est pas toujours compatible avec l’emprise au sol que demande l’installation de stations d’essence en libre-service.
256. En toute hypothèse et quelles que soient les vraies raisons, dont certaines sont peut-être liées à la crainte de remettre en cause un certain modèle social, force est de constater qu’aucun projet de station en libre service sous enseigne de la grande distribution n’est en projet. L’Autorité considère donc que l’hypothèse d’une concurrence frontale entre stations avec pompistes et stations avec automates n’est fondée sur aucun élément tangible.

c) Le niveau d’emploi n’est pas régulé.

257. Au-delà de ces prévisions sur les effets sur le marché de la sortie des prix imposés, sur lesquels les avis peuvent diverger, il faut rappeler les critiques objectives, exposées plus haut, sur le système actuel de régulation qui aboutit de fait à protéger les revenus des compagnies pétrolières qui sont dispensées de se faire concurrence et peuvent ponctionner les marges de détail régulièrement augmentées par les pouvoirs publics.
258. En outre, les données comptables disponibles montrent que la régulation des prix de détail est loin d’être uniquement protectrice des emplois mais qu’elle est aussi protectrice de la situation des gérants qui peuvent librement décider d’utiliser les marges de détail pour embaucher ou pour augmenter leurs propres revenus.
259. La réglementation qui conduit au prix unique ne fixe aucune norme sur le nombre des emplois optimal par station-service et on constate, là encore, de grandes disparités. En examinant une vingtaine de liasses fiscales, on s’aperçoit que des stations ayant des activités comparables ont des taux de charges de personnel par rapport au chiffre d’affaires ou par rapport à la marge commerciale très variables.
260. Sur l’échantillon considéré en 2007, les charges de personnels représentent en moyenne 45% de la marge commerciale (total des ventes-total des achats). Mais on trouve des points bas à 23% et des points hauts à 63% de la marge. Ce résultat est assez constant d’une année sur l’autre puisque le même échantillon donne, pour l’exercice 2006, des résultats comparables : des moyennes à 43%, des points bas à 25% et des points hauts à 61%. Une étude de l’administration locale sur l’exercice 2004 donne, pour les mêmes stations-services, les résultats suivants : des moyennes à 45,2%, des points bas à 35,1% et des points hauts à 57%.
261. Autrement dit, sous couvert de l’argument de la défense de l’emploi, le système permet donc des comportements dits de « *passager clandestin* » avec des stations qui limitent leur masse salariale et arbitrent en faveur de leurs revenus. Ceci est d’autant plus vrai que les charges de personnels comprennent les salaires versés aux gérants ou à des salariés qui peuvent avoir avec eux des liens familiaux. Or, ces salaires viennent s’ajouter aux bénéfices de la société pour rémunérer les détaillants qui en bénéficient et font masse avec les revenus d’exploitation.
262. On pourrait tout aussi bien considérer que les stations dont la masse salariale est inférieure à la moyenne sont les seules à avoir une gestion efficace et que ce sont les autres qui entretiennent un effectif trop important par rapport aux besoins. Quoi qu’il en soit, il n’est nullement

démontré que les marges de détail servent uniformément et uniquement à protéger des emplois indispensables au bon fonctionnement des stations.

263. Lors de la séance, la société Total Outremer a ainsi indiqué que l'enseigne Total mettait en avant la qualité de son service, ce qui demandait de maintenir le niveau des effectifs. D'autres enseignes peuvent faire un choix différent.
264. Les charges de personnel sont donc une variable ajustable dont le niveau peut faire varier considérablement les bénéfices de l'entreprise sans nuire sensiblement à leur fonctionnement. Une station bien gérée qui maîtrise ses charges de personnel ne vend pas moins qu'une autre.

d) La concurrence par la qualité du service

265. Actuellement, le seul facteur de concurrence est la qualité du service, qui s'appuie sur l'étendue et la qualité des prestations : accueil, propreté, service à la pompe, boutique, dépannage et entretien. Toutes ces prestations et pas seulement le service du carburant demandent du personnel. En cas d'abandon du prix unique, le choix de maintenir ou non des pompistes ne résout donc qu'une partie du problème, la véritable option étant d'abandonner toute concurrence par la qualité au profit de la concurrence en prix. Cela dépendra essentiellement du choix des gérants qui seront attentifs à la demande des clients. Il est donc pour le moins paradoxal d'affirmer que l'emploi de pompistes correspond à une demande des clients, qui préfèrent être servis pour des raisons liées aux particularités de ces départements, et de considérer que cette préférence disparaîtra immédiatement en cas d'allègement de la réglementation des prix. Il est fort probable au contraire que, compte-tenu de la culture et des habitudes de consommation locales, l'absence de service du carburant détourne certains consommateurs vers des stations qui le maintiennent.
266. Certes, cette préférence pour le service pourrait être surmontée si l'écart de prix avec une station en libre-service était suffisamment important et que l'élasticité-prix de la demande le permette. Mais ce point reste douteux au regard des ordres de grandeur en jeu. En effet, la diminution de masse salariale n'aurait qu'un effet de baisse de 3 à 4 centimes sur le prix du litre. Il n'est donc pas assuré que cet écart soit suffisant pour attirer une part substantielle de la clientèle vers les stations dont les prestations se seraient dégradées, s'il est exact que la clientèle locale marque une préférence pour le service.

e) Une période transitoire permettant l'observation du marché

267. Il est particulièrement significatif que les opérateurs, interrogés sur les effets potentiels d'une suppression du prix unique, n'évoquent jamais un risque de hausse des prix mais un risque de baisse des prix. Dès lors que les risques de hausse des prix sont considérés comme faibles, la régulation des prix de détail par un plafond unique s'imposant à tous deviendrait inutile.
268. Compte-tenu de l'importance des évolutions structurelles proposées par l'Autorité (définition d'un plan stratégique pour la SARA, dénouement des liens structurels entre Total et Shell, filialisation des activités en monopole de la SRPP, mise à jour des contrats de fourniture exclusifs), celles-ci n'auront pas un effet immédiat. Il serait donc opportun de donner un délai pour procéder à ces ajustements et prévoir une clause de rendez-vous pour faire le point sur les évolutions du marché.
269. Cette période devrait être utilisée pour mettre sous une surveillance plus efficace les prix de détail, ce qui suppose d'introduire des mesures de transparence. Pour que tous les acteurs et les consommateurs puissent en effet participer eux-mêmes à une telle surveillance, les pouvoirs publics devraient publier régulièrement, tous les mois par exemple, les prix d'importation toutes taxes comprises du carburant afin que les observateurs puissent voir si les évolutions des prix au détail sont la simple répercussion de fluctuation du cours des produits ou si une dérive des marges apparaît.

IV. Synthèse des propositions

270. L'Autorité de la concurrence propose de réformer en profondeur le système actuel en formalisant des objectifs de politique publique et une stratégie à moyen terme s'appuyant sur trois axes :

- renforcer la régulation amont pour mieux encadrer les monopoles en amont et garantir des approvisionnements au meilleur prix ;
- assouplir la régulation de détail en passant d'une fixation administrative des prix à un contrôle administratif avec plafonnement en cas de dérive des marges ;
- prévoir une période d'expérimentation de trois ans afin d'observer les évolutions réelles du marché et procéder aux ajustements nécessaires.

1. L'achat des produits

271. L'Autorité propose de réguler le prix d'approvisionnement en produits raffinés en adoptant le principe de leur cotation à l'aide d'index public de la zone d'achat réelle, aujourd'hui les index Platt's Rotterdam aux Antilles et Platt's Singapour à la Réunion. Dans l'hypothèse où le carburant, acheté dans une qualité conforme aux normes techniques et environnementales européennes, ne serait pas directement coté mais serait acheté en référence à un autre carburant coté, prix auquel s'ajouterait une prime de qualité elle-même cotée, il faudrait retenir la cotation moyenne de la prime de qualité. Dans tous les cas, seule la référence à des prix de marché, indépendants des importateurs, est de nature à assurer le caractère objectif et transparent de la régulation des prix d'approvisionnement des carburants raffinés.

272. L'importation des carburants doit être ouverte aux opérateurs qui ne sont pas des compagnies pétrolières intégrées, notamment les distributeurs indépendants de carburants routiers, dont certains sont déjà implantés aux Antilles, et les compagnies aériennes qui souhaiteraient s'auto-provisionner par des achats directs.

2. Le fret

273. L'Autorité propose de maintenir et de renforcer le contrôle du système de régulation actuel qui repose sur la mutualisation des coûts de transport par affrètement de navires communs à tous les importateurs et, le cas échéant, par affrètement d'un navire dédié comme c'est le cas à La Réunion ou pour le cabotage aux Antilles et en Guyane. Ce système apparaît le meilleur en termes de coût de fret, de sécurité et de régularité des approvisionnements et de contrôle de prix par l'administration.

274. S'agissant d'une activité en monopole, les prix du fret doivent, comme c'est le cas aujourd'hui, être orientés vers les coûts en intégrant les taux d'assurance et de coulage en mer réels et conformes aux taux moyens de la profession. L'administration devra néanmoins s'assurer que les importateurs indépendants ou les compagnies aériennes puissent charger les quantités qu'elles achètent directement sur le navire commun, sans barrière à l'entrée et à des prix non discriminatoires.

3. Les mesures structurelles sur le stockage

275. L'Autorité propose de maintenir le système de régulation actuel qui repose sur la mutualisation du stockage et la régulation des tarifs de passage. Mais elle demande que soit garanti l'accès à ces facilités essentielles de tout distributeur de carburant, y compris les

opérateurs qui ne sont pas des filiales de groupes pétroliers. Ces principes de régulation, garantie d'accès et paiement d'un tarif de passage approuvé par l'administration, devraient être appliqués à toutes les installations, y compris les pipe-lines, les installations pour le service du carburant de soute des navires, les cuves de stockage intermédiaire du carburacteur à proximité ou dans l'enceinte des aéroports, et de manière générale à toute activité exercée en monopole qu'elle serve à la vente de carburants dont les prix sont réglementés ou à celles de prestations non réglementées.

276. L'Autorité souhaite qu'il soit interdit à un gestionnaire de facilité essentielle d'exercer une activité de distributeur aval au sein d'une même structure commerciale, ce qui devrait conduire à filialiser les activités de stockage ou à leur imposer une séparation fonctionnelle et comptable très stricte. Compte-tenu des liens entre Shell et Total au sein de la SRPP, la simple séparation fonctionnelle apparaît insuffisante pour la gestion du stockage portuaire à La Réunion et il convient, pour ce cas particulier, d'une part d'imposer la filialisation complète, d'autre part de dénouer les liens structurels entre les réseaux de détaillants de Total et Shell qui devraient se retrouver en concurrence frontale sur le marché de la distribution.

4. Les mesures destinées à maintenir la fluidité des réseaux

277. L'Autorité propose de limiter à 5 ans les contrats de fourniture exclusive passés avec les détaillants indépendants (stations services dont le fonds de commerce n'est pas la propriété de l'importateur-grossiste) et mettre à jour rapidement les contrats en cours afin d'y inclure cette disposition.
278. Les contrats devraient permettre, en cas de non renouvellement, le rachat des installations techniques par les détaillants indépendants à la valeur nette comptable de ces immobilisations à partir d'un échancier d'amortissement préalablement inscrit dans le contrat et demander la mise à jour immédiate des contrats en cours afin d'y inclure cette disposition
279. L'Autorité propose de supprimer les clauses de rachat préférentiel ou de mise en location-gérance préférentielle en faveur du fournisseur sortant dans les contrats de fourniture aux stations indépendantes.

5. Les prix de gros

280. L'Autorité propose d'abandonner la distinction artificielle entre marge de distribution de gros et marge de détail pour les activités situées en aval des installations de stockage. Dès lors que leurs montants sont modifiés par des redevances fixes ou variables payées par les détaillants aux grossistes et par des remises quantitatives ou forfaitaires payées par les grossistes aux détaillants, remises qui ont la nature de « marges arrières » non répercutées au consommateur, la fixation uniforme de ces deux marges par la puissance publique, qui la conduit à s'immiscer dans l'équilibre des contrats, n'a plus de signification économique claire et il convient de rendre leur liberté commerciale aux opérateurs.
281. L'Autorité propose en revanche de réguler les prix d'importation des carburants à chaque livraison de produits raffinés dans le département. Il s'agirait du prix CAF incluant les droits de douanes et les redevances portuaires de toute nature. Ce prix CAF TTC devrait être le seul prix de gros régulé périodiquement par les préfets. Il serait égal à la somme des éléments suivants :
- + prix de marché de la zone d'achat, incluant au besoin la prime de marché
 - + coût du fret et de l'assurance
 - + droits de douanes, taxes et droits de port.

282. Ce prix d'importation doit être rendu public afin de permettre aux usagers, aux associations de consommateur et à toutes les parties prenantes d'être informés des fluctuations du prix des produits avant imputation des marges de distribution.

6. La mise sous surveillance des prix de détail

283. L'Autorité propose de modifier les décrets de 1988 et de 2003 pour prévoir que le prix maximum de détail fixé par le préfet ne s'applique que temporairement pendant les périodes de fonctionnement anormal du marché.
284. Un observatoire local des prix et des marges de distribution des carburants devrait être créé pour permettre une surveillance des marchés de détail.

7. Une expérimentation pendant trois ans

285. L'adaptation proposée de la réglementation, qui demande des mesures structurelles dont certaines n'auront pas d'effet immédiat, devrait faire l'objet d'un bilan au bout de trois ans. Il conviendrait d'établir au terme de chacune des deux premières années d'application un rapport d'étape sur l'évolution des prix et la situation des réseaux de détaillants.

Conclusion

286. L'Autorité attire l'attention du Gouvernement sur le fait que la seule alternative aux mesures proposées serait de renforcer significativement la réglementation afin de prévenir le maintien ou l'apparition de rentes, risque inhérent au système actuel dans lequel des prix de détail identiques sont imposés à des détaillants placés dans des situations de rentabilité économique très différentes. Pour atteindre ces objectifs, cette régulation ne pourrait faire l'économie d'une surveillance très étroite des revenus de tous les opérateurs, c'est-à-dire de plusieurs centaines de petites sociétés, ce qui constituerait une mission lourde et délicate à la charge des services de l'État.
287. L'Autorité rappelle enfin que, derrière ses propositions, réside un enjeu de politique publique qui lui paraît majeur. Les handicaps objectifs qui pèsent sur les marchés des carburants dans les DOM, mais aussi l'absence de concurrence en prix augmentent les prix hors taxes des carburants, ce qui conduit les collectivités locales à absorber une partie du surcoût en consentant des pertes de recettes fiscales par rapport à la norme en métropole. De ce fait, les recettes manquantes sont compensées par la taxation d'autres produits, notamment des produits de consommation courante frappées par l'octroi de mer, dont l'impact sur le pouvoir d'achat des populations est loin d'être négligeable.
288. On peut, à cet égard, rappeler que les carburants sont le premier produit importé en valeur. Chaque centime par litre qui est gagné sur le prix hors taxe représente un montant de 12 M€ sur l'ensemble des DOM, dont environ 5 M€ à La Réunion, 3 M€ en Martinique et en Guadeloupe et 1 M€ en Guyane. Or, l'écart des prix hors taxes avec la métropole est en moyenne de 40 centimes par litre. Certes cet écart résulte de surcoûts objectifs sur les produits importés ou raffinés et de surcoût de distribution, mais le présent avis montre qu'il existe des marges de manœuvres qui permettraient d'accroître la fiscalité locale sur les carburants sans augmenter les prix de détail actuel.

Délibéré sur le rapport oral de M. Thierry Dahan et sur l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, Mmes Françoise Aubert, Anne Perrot, Elisabeth Flüry-Hérard et M. Patrick Spilliaert, vice-présidents, Mme Laurence Idot, MM. Jean-Bertrand Drummen, Pierre Godé et Thierry Tuot, membres

La secrétaire de séance

Le président

Marie-Anselme Lienafa

Bruno Lasserre