

Inspection générale
des finances

N°2012-M-065-04

Conseil général de l'économie, de l'industrie,
de l'énergie et des technologies

N°2012/22/CGEIET/SG

NOTE DE SYNTHÈSE

LES PRIX, LES MARGES ET LA CONSOMMATION DES CARBURANTS

Établie par

ANNE BOLLIET

Inspectrice générale des finances

GILLES BELLEC

Ingénieur général des Mines

BORIS RAVIGNON

Inspecteur des finances

HENRI SERRES

Ingénieur général des Mines

OLIVIER MESLIN

Inspecteur des finances

- NOVEMBRE 2012 -

Note

Par lettre datée du 14 août 2012, l'Inspection générale des Finances (IGF) et le Conseil général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies (CGEJET) ont été missionnés afin de « *faire toute la lumière sur les marges de la filière pétrolière* ». Comme demandé, un rapport d'étape a été présenté, le 24 août dernier. L'objet de cette note est de synthétiser les constats de la mission au terme de la seconde phase de ses travaux.

1. Le prix des carburants arrive à un point haut historique, porté par la hausse des cours du pétrole brut, ce qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages

Au-delà des fluctuations quotidiennes des prix des carburants, notre pays connaît un épisode de hausse des prix sans précédent. Non seulement, les prix des carburants ont crû en France de 4,4 % par an (en euros courants) depuis 1999, en suivant la hausse des cours du pétrole brut. Mais **le prix moyen des carburants consommés par les consommateurs français a augmenté, en euros constants (hors inflation) de 31 % depuis 1999**, pour dépasser au premier semestre 2012 leur point haut historique atteint en 1985. Dans le budget « voiture » des Français, les carburants représentent désormais 31 % des dépenses.

Certes, **le coût moyen aux 100 km reste encore inférieur à son point haut historique** en raison de deux facteurs :

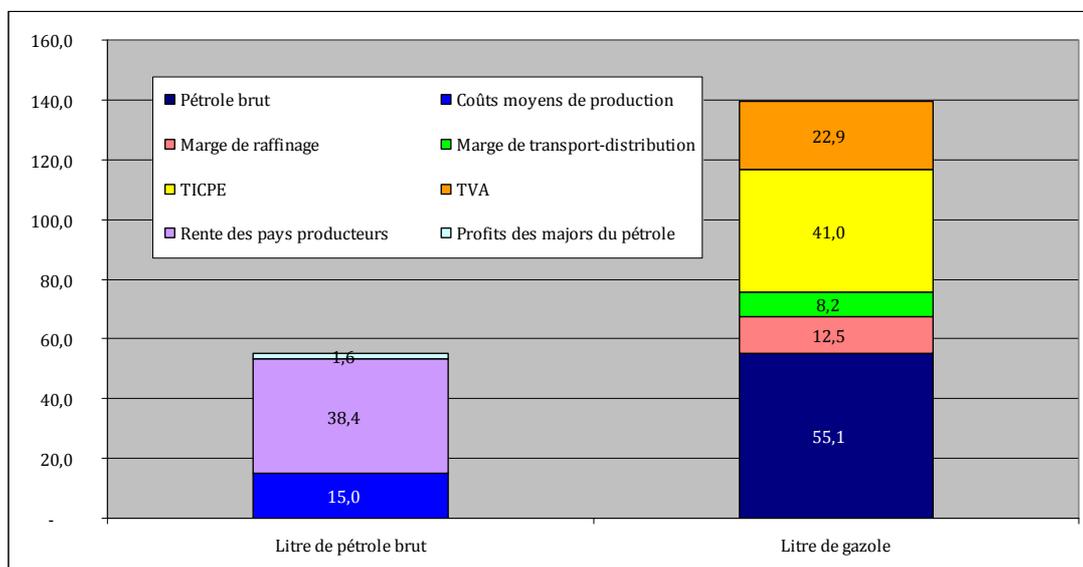
- ◆ d'une part, la diésélisation du parc : le parc comptait 15 % de véhicules diesel en 1990 contre 60 % aujourd'hui. Or ces véhicules ont une consommation moyenne inférieure et le gazole est sensiblement moins cher que l'essence sans plomb en raison d'une fiscalité préférentielle ;
- ◆ d'autre part, la baisse de la consommation moyenne des véhicules liée aux progrès techniques : entre 1990 et 2010, celle-ci est passée de 8,7 à 7,7 litres aux 100 km pour les véhicules à essence, et de 6,7 à 6,4 litres aux 100 km pour les véhicules diesel.

Mais **le coût des carburants aux 100 km progresse désormais plus vite que le SMIC** et que le salaire annuel médian. Aussi, pour stabiliser le poids des carburants dans leur consommation, entre 3,5 et 4 % des revenus depuis 1986, les consommateurs ont maîtrisé leur consommation : après avoir atteint un plafond au début des années 2000, le volume de carburant vendu s'est réduit depuis lors.

Note

2. La mission IGF-CGEIET a étudié chaque composante du prix des carburants

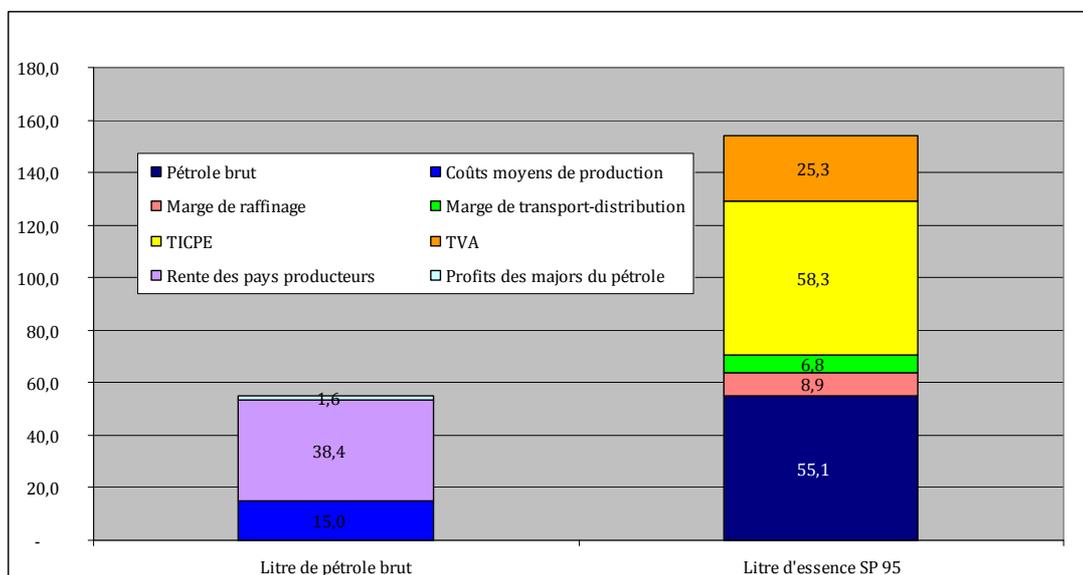
Graphique 1 : Décomposition du prix moyen du litre de gazole (semaine du 19 octobre 2012)



Source : DGEC et calculs de la mission

Le prix moyen du gazole de la semaine du 19 octobre 2012, soit 1,396 €/litre, se décompose de la manière indiquée dans le graphique n°1, selon les calculs de la Direction Générale Énergie Climat (DGEC).

Graphique 2 : Décomposition du prix moyen du SP 95 (semaine du 19 octobre 2012)



Source : DGEC et calculs de la mission

De la même manière, le prix moyen de l'essence SP 95 de la semaine du 19 octobre 2012, soit 1,542 €/litre, se décompose de la manière indiquée dans le graphique n°2.

3. Les prix internationaux du pétrole qui sont déterminés par l'équilibre de l'offre et de la demande de brut, génèrent une rente considérable, très largement captée par les pays producteurs

Les prix du marché du pétrole se déterminent en permanence en fonction de l'offre et de la demande présente et des anticipations des acteurs. Ainsi, la hausse sur la période récente reflète la croissance soutenue de la consommation dans les pays émergents. **Les prix du pétrole sont déconnectés des coûts de production**, qui fluctuent selon les gisements entre 20 et 80\$/baril. En prenant un prix de marché de 100 \$ par baril, la valeur de la production pétrolière mondiale avoisinerait les 3 000 milliards de dollars en 2012. D'où, sur la base de coûts de la production pétrolière autour de 1 000 milliards de dollars, **la rente pétrolière s'élèverait à 2 000 milliards de dollars.**

Dans la très grande majorité des cas, la production pétrolière transite par des compagnies nationales, le pays producteur captant alors la totalité de cette rente. Dans 10 % à 12 % des cas, il s'agit de la production d'une des 6 « majors » du pétrole (ExxonMobil, Shell, BP, ConocoPhillips, Total, Chevron). Dans cette configuration, au moins 60 % de la rente seraient de nouveau captés par les pays producteurs sous la forme de prélèvements divers, le solde constituant les profits des « majors » pétrolières, soit environ une centaine de milliards de dollars.

Les graphiques n°1 et 2 illustrent cette répartition de la rente pour un litre de pétrole à la date du 19 octobre : sur un prix total de 55 c€/litre (le cours d'un baril de 179 litres environ étant alors de 113 \$), la rente pétrolière pourrait alors être évaluée à 40 c€, après déduction de coûts de production moyens autour de 15 c€. Sur ce montant, 38,4 c€ sont captés par les pays producteurs et 1,6 c€ se retrouvent dans les profits des « majors » du pétrole.

Les profits considérables de l'amont de la filière pétrolière échappent donc très largement aux pays consommateurs et **sont captés par les pays producteurs pour l'essentiel**, en application du principe de territorialité de l'impôt et de leur souveraineté sur les ressources énergétiques dont ils disposent.

4. Pour alimenter le marché français, le raffinage, localisé en France et en Europe, présente des marges très fluctuantes qui offrent une rentabilité limitée

La marge brute de raffinage qui se définit comme la différence entre les cours des produits raffinés et les cours du pétrole brut, **fluctue constamment** : de 11,3 €/tonne de pétrole brut en 2002 à 38,5 €/t en 2008, et en moyenne 25 €/tonne depuis 2000. Depuis le début de 2012, les fortes restructurations du raffinage européen et français (8 raffineries en activité en France sur les 12 que comptait encore notre pays en 2010), ont conduit la marge brute de raffinage à s'élever à nouveau au-delà de 35 €/tonne.

Les investigations menées par la mission sur le seuil de rentabilité du raffinage français conduisent à **valider l'hypothèse faite dans le rapport d'étape du 24 août d'un seuil de rentabilité se situant entre 20 et 25 €/tonne.** Au total, le raffinage semble n'avoir été profitable en France qu'un exercice sur deux au cours des 12 dernières années.

Dans la période récente, la mission a principalement identifié les difficultés liées à l'exportation récurrente d'essence en raison du déséquilibre du marché français. En revanche, **à l'avenir, plusieurs réglementations** (nouvelle phase du système de quotas d'émissions de CO₂ et directive IED) **pourraient alourdir sérieusement les coûts du raffinage européen.** Une telle situation pèserait d'abord sur les prix des produits pétroliers, puis ne tarderait pas à avoir des conséquences en termes industriels.

5. De même, la rentabilité de la distribution de carburants apparaît faible même si les marges brutes ont cru depuis 2005 pour couvrir certains coûts réglementaires nouveaux

La marge brute de transport-distribution se définit comme la différence entre le prix de vente HT et le prix des produits raffinés. Elle a vocation à couvrir les coûts de transport et de distribution des carburants. Évaluées par la DGEC depuis de longues années, **les marges brutes de transport-distribution sur les carburants ont connu une nette progression depuis 2005 : +3,5 c€/litre sur le gazole et +5 c€/litre sur l'essence SP 95.**

Cette évolution résulte de l'addition de coûts supplémentaires identifiés par la mission :

- ◆ **Incorporation des biocarburants** : +1,9 c€/litre pour le gazole lié au seul surcoût du biodiesel et +2,1 c€/litre pour l'essence lié au surcoût de l'éthanol incorporé et à une pénalité de 150 M€ en 2011 pour défaut d'atteinte des objectifs d'incorporation ;
- ◆ **Assujettissement de la distribution de carburants aux certificats d'économies d'énergie** : +0,5 c€/l pour les deux carburants depuis 2011 ;
- ◆ **Contributions exceptionnelles sur le secteur pétrolier** : celle assise en 2011 sur les provisions pour hausse de prix (+ 0,23 c€/litre), celle visant les stockages (au plus 0,6 c€/litre) n'étant pas encore mise en recouvrement.

Aux termes d'investigations conduites notamment à partir de données fiscales, **la mission confirme** et précise l'affirmation, posée dans le rapport d'étape :

Marge nette de la grande distribution (0,2 à 1 c€/litre)	<	Marge nette des pétroliers (0,7 à 1,5 c€/litre)	<	Marge nette des indépendants (0,8 à 2 c€/litre)
--	---	---	---	---

Dans ce contexte, seule l'atténuation de certaines contraintes pourrait permettre, en réduisant les coûts supplémentaires associés, de réduire la marge brute sur les carburants. **La mission formule des propositions (biocarburants, CEE, etc.) susceptibles de permettre une réduction de la marge de 0,5 c€/litre sur le diesel et de 2 c€/litre sur l'essence.**

6. Selon l'étude économétrique diligentée par la mission, les fluctuations des cours du gazole ne se répercuteraient pas dans les prix des stations d'une manière identique à la hausse et à la baisse

Aucun consensus clair ne se dégageant des études économiques existantes, la mission a demandé à la Direction générale du Trésor une nouvelle étude, construite sur les données du site www.prix-carburants.gouv.fr, pour déterminer si les distributeurs de carburants répercutaient aussi rapidement sur les prix à la pompe les hausses et les baisses du prix du baril.

Cette étude confirme que les variations des cours du pétrole brut se répercutent, à la hausse comme à la baisse sur les cours des produits raffinés. En revanche, **une asymétrie dans la répercussion des prix semble exister au stade de la distribution dans le cas du gazole, mais pas dans le cas du sans plomb 95.** Plus précisément, alors qu'il faut 7 à 12 jours (selon le type de distributeur) pour que 75 % d'une hausse du cours du gazole raffiné soient répercutés sur les prix à la pompe, dans le cas d'une baisse ce délai s'allonge pour atteindre 11 à 44 jours.

7. Le poids relatif de la fiscalité des carburants tend à se réduire sur la période récente, du fait notamment de la forte diésélisation du parc français

La fiscalité assise sur les carburants a toujours eu une double finalité :

- ◆ de rendement **budgétaire**, d'une part, les accises sur le carburant reposant sur un produit dont la demande est peu élastique au prix ;
- ◆ de **politique énergétique**, d'autre part, afin de modérer la demande intérieure d'un produit pour lequel notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur frôle les 100 % et dont l'approvisionnement sera de plus en plus coûteux.

Cependant, les barèmes de la fiscalité sur les carburants, la TVA et la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) ont peu évolué depuis dix ans, à la différence de certains pays voisins (Rapport de la Cour des comptes sur la comparaison fiscale avec l'Allemagne). Or, dans le même temps, les prix HT ont beaucoup augmenté. Par conséquent, **le poids des taxes dans le prix TTC s'est beaucoup réduit et atteint aujourd'hui un plancher historique (50 % en 2012 contre 80 % en 1998)**, la fiscalité sur les carburants payée par les ménages représentant 21 milliards d'euros en 2011.

Contrairement à une idée couramment répandue, **la hausse des prix du pétrole n'augmente pas durablement les recettes de l'État**. Si une hausse du prix du pétrole augmente faiblement les recettes fiscales à court terme, cette hausse les diminue à moyen terme de façon plus marquée, car elle induit des modifications des comportements de la part des consommateurs qui réduisent la demande de carburant.

Enfin, **la fiscalité plus légère existant sur le gazole n'a eu de cesse de renforcer la diésélisation**, déjà tendancielle des parcs de véhicules en Europe, en raison de l'avantage de consommation offert par ce carburant. Elle se révèle particulièrement coûteuse pour les finances publiques : sans cet avantage, les recettes de fiscalité sur les carburants consommés par les ménages seraient supérieures de 2,8 à 4 milliards d'euros en 2011 (selon l'hypothèse faite sur l'élasticité prix de la demande).

8. Le marché français des carburants est marqué par une concurrence intense hormis dans certaines zones géographiques qu'il conviendrait de surveiller

Pris dans son ensemble, **le marché français de la distribution de carburants présente toutes les caractéristiques d'un marché très concurrentiel** :

- ◆ les prix HT du gazole comme de l'essence SP 95 sont parmi les plus bas d'Europe, ce qui résulte de la concurrence que se font les acteurs du marché, notamment les grandes surfaces ;
- ◆ le secteur connaît d'importantes mutations : division par 4 du nombre de stations depuis 1980 ;
- ◆ le secteur de la distribution des carburants est faiblement concentré ;
- ◆ la rentabilité y est globalement très limitée, illustrant sur ce point, la théorie économique qui veut que les profits tendent vers zéro sur les marchés où la concurrence est parfaite.

La mission a, cependant, relevé qu'une analyse plus fine de la situation en Corse et sur les autoroutes ne permettait pas d'expliquer les écarts de prix moyens importants observés sur ces zones. La concurrence mériterait d'y être renforcée, de manière urgente.

Note

Par ailleurs, Paris, la 1^{ère} couronne, et certaines zones rurales apparaissent menacées à brève échéance si le nombre de stations-service continue de se réduire. S'agissant des stations indépendantes en milieu rural, la mission estime nécessaire une réorientation des aides du comité professionnel des distributeurs de carburants (CPDC) en faveur de leur développement et de leur modernisation.

9. Déjà riche et précise, l'information du consommateur en termes de prix des carburants peut encore être renforcée via le site www.prix-carburants.gouv.fr

Les règles d'information en matière de prix des carburants sont depuis longtemps exorbitantes du droit commun. Une nouvelle étape a été franchie à partir de 2007 avec la mise en place d'un site Internet dédié au recensement des prix pratiqués par la majorité des stations-service de France.

Tout en reconnaissant la réussite de cet outil, la mission considère que **ce site doit désormais viser à l'exhaustivité et rechercher une fiabilité plus forte** encore, afin de pouvoir se diffuser plus largement encore via les applications géo-localisées sur mobiles et tablettes.

CONCLUSIONS

La hausse des prix du pétrole brut est à l'origine de l'augmentation actuelle des prix du carburant. Malgré des prix HT et TTC parmi les plus bas d'Europe, notre pays se trouve dans une situation sans précédent et une partie des Français très dépendants de l'utilisation de leur voiture est très fortement impactée. Une réponse de long terme doit donc être apportée, pour réduire notre dépendance au pétrole à terme, sans abandonner nos concitoyens les plus vulnérables.

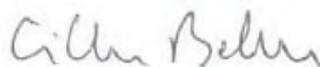
Les travaux de la mission conduisent, toutefois, à exclure la perspective d'une action d'ampleur sur les marges, qu'il s'agisse du raffinage, du transport ou de la distribution des carburants. Elles apparaissent déjà faibles, reflétant la concurrence qui s'exerce entre les acteurs de ce secteur.

Enfin, baisser durablement la fiscalité sur les carburants, au-delà des difficultés budgétaires évidentes, enverrait aux consommateurs un signal-prix incohérent avec la perspective de hausse des prix du pétrole, l'épuisement à venir des réserves et la nécessité de préserver l'environnement. Cela reviendrait *in fine* à alimenter un transfert de richesses croissant et insupportable en direction des pays producteurs.

Paris, le 8 novembre 2012



Anne BOLLINET
Inspectrice générale des
finances



Gilles BELLEC
Ingénieur général des Mines



Henri SERRES
Ingénieur général des Mines



Boris RAVIGNON
Inspecteur des finances



Oliver MESLIN
Inspecteur des finances

LISTE DES PROPOSITIONS

ANNEXE III ANALYSE DES MARGES DANS LE SECTEUR DU RAFFINAGE

Proposition n° 1 : évaluer, avec précision, de manière contradictoire et préalable, les coûts pour le raffinage des mesures réglementaires envisagées afin d'éviter un empilement fatal à notre industrie.

Proposition n° 2 : rechercher les voies permettant de compenser d'éventuelles hausses des coûts pour les raffineurs français. La remise à plat de toutes les exigences pesant sur les raffineurs pourrait certainement permettre de réviser certaines règles.

Proposition n° 3 : mobiliser les services de l'Etat et les industriels pour assurer une défense efficace des intérêts français dans la mise en œuvre de la directive IED.

Proposition n° 4 : s'agissant des quotas d'émissions de CO₂, dont le cadre apparaît intangible, il conviendrait au minimum de tenter de relancer la demande d'une expérimentation d'un mécanisme d'ajustement aux frontières de l'Europe concernant le secteur du raffinage.

ANNEXE IV ANALYSE DES MARGES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS

Proposition n° 5 : permettre la fongibilité entre carburant (essence et gazole) des objectifs d'incorporation en matière de biocarburants (7 %).

Proposition n° 6 : revoir le plafonnement du double comptage des EMHA et EMHU introduit par l'arrêté du 30 septembre 2011.

Proposition n° 7 : ramener le coût des CEE à leur coût "normal" de marché, en renforçant la transparence sur le « marché » des CEE et en rendant plus prévisible le fonctionnement de ce marché d'ici à la fin de la période actuelle.

Proposition n° 8 : limiter l'effort supplémentaire demandé aux distributeurs de carburants pour la prochaine période d'engagement. Afin d'éviter une nouvelle hausse du coût répercuté par les distributeurs aux consommateurs, il conviendrait de retenir plutôt le bas de la fourchette estimée par l'ADEME, soit 110 TWh pour la période 2014-2016, contre 90 TWh actuellement.

Proposition n° 9 : clarifier rapidement l'autorisation de circulation des poids lourds à 44 tonnes et cinq essieux.

ANNEXE VI ANALYSE DE LA RÉPERCUSSION DES FLUCTUATIONS DES COURS DES PRODUITS PÉTROLIERS DANS LE PRIX DES CARBURANTS

Proposition n° 10 : Si l'Administration faisait l'acquisition d'un abonnement aux cotations Platts, il pourrait être indiqué de reproduire la présente étude de répercussion à partir de ces données, afin de vérifier la robustesse des conclusions présentes.

ANNEXE VII ANALYSE DE LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS

Proposition n°11 : organiser, sous l'égide de l'Etat, un travail conjoint entre concessionnaires d'autoroutes et acteurs du secteur pétrolier afin de revoir, dans un sens plus économique, les cahiers des charges des stations-service d'autoroute.

Proposition n°12 : afficher à proximité des sorties sur autoroutes, et ce sans attendre la demande des stations extérieures à l'autoroute, le prix de la (ou de quelques) stations extérieures à l'autoroute proche(s). Il conviendrait, sur ce point, de modifier l'arrêté du 8 juillet 1988.

Proposition n° 3 : programmer la mise en conformité des stations non conformes sur cinq ans, de 2013 à 2017, afin de pouvoir mobiliser sur cette période une somme d'environ 16 M€ permettant à la fois d'assurer le financement des mises aux normes mais aussi de dégager des crédits indispensables au soutien à la mutation du réseau des stations-services indépendantes.

ANNEXE VIII ANALYSE DE L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE DE PRIX DES CARBURANTS

Proposition n° 13 : acquérir les données Platts sur le marché des produits raffinés pour les besoins de suivi par les services de l'Etat des marges et des prix dans le secteur.

Proposition n° 14 : rendre obligatoire la déclaration au site www.prix-carburants.gouv.fr de tout changement de prix, pour tous les carburants (y compris le SP 98) et sans distinction selon la taille de la station.

Proposition n° 15 : autoriser le transfert de données à titre gratuit de la base « prix-carburants » vers des organes de la presse écrite qui concourront ainsi à une diffusion encore plus large, et vers des populations parfois éloignées de l'Internet, de l'information sur les prix les plus bas.

Proposition n° 16 : instaurer une licence commerciale « innovation » dans laquelle la redevance serait limitée au coût de mise à disposition pendant une phase définie dans le temps de recherche et développement.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : ANALYSE DES ÉVOLUTIONS DE LA CONSOMMATION ET DES PRIX DES CARBURANTS EN FRANCE**
- ANNEXE 2 : ANALYSE RELATIVE À LA FISCALITÉ DES CARBURANTS**
- ANNEXE 3 : ANALYSE DES MARGES DANS LE SECTEUR DU RAFFINAGE**
- ANNEXE 4 : ANALYSE DES MARGES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS**
- ANNEXE 5 : ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU PÉTROLE**
- ANNEXE 6 : ANALYSE DE LA RÉPERCUSSION DES FLUCTUATIONS DES COURS DES PRODUITS PÉTROLIERS DANS LE PRIX DES CARBURANTS**
- ANNEXE 7 : ANALYSE DE LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS**
- ANNEXE 8 : ANALYSE DE L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE DE PRIX DES CARBURANTS**
- ANNEXE 9 : COMPTE RENDU D'AUDITION DES ASSOCIATIONS D'EXPERTS ET DE CONSOMMATEURS**

ANNEXE I

Analyse des évolutions de la consommation et des prix des carburants en France

SOMMAIRE

1. MALGRÉ LES FORTES HAUSSES DE PRIX OBSERVÉES CES DERNIÈRES ANNÉES, LA PART DES CARBURANTS DANS LA CONSOMMATION DES MÉNAGES FRANÇAIS A PEU VARIÉ DEPUIS DEUX DÉCENNIES.....	1
1.1. Les dépenses de transport des ménages : forte croissance en volume, stabilité en part dans la consommation.....	1
1.1.1. <i>Les dépenses de transport des ménages ont crû de 246 % en volume entre 1970 et 2011</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La part des dépenses de transport dans la consommation agrégée des ménages est restée stable depuis les années 1980</i>	<i>1</i>
1.2. La consommation de carburants des ménages est stable en niveau et en part dans la consommation	2
1.2.1. <i>La consommation des carburants des ménages s'élève à environ 29 millions de mètres cube depuis la fin des années 1990</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Les carburants représentent entre 3,5 % et 4 % de la consommation des ménages</i>	<i>3</i>
1.3. Le parc automobile des ménages français connaît une diésélisation ininterrompue depuis les années 1990 et plus rapide que celle des autres pays européens.....	4
2. LES ÉVOLUTIONS DES PRIX DES CARBURANTS SUR LONGUE PÉRIODE (1970-2011)	5
2.1. Les prix des carburants atteignent des points hauts historiques au premier semestre 2012	5
2.1.1. <i>Les prix des carburants en euros courants en France ont crû de 4,4 % par an en moyenne depuis 1999, en raison de la hausse des cours du pétrole brut et de la dégradation du taux de change euro-dollar</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>Les prix des carburants en euros constants ont augmenté de 31 % depuis 1999 et ont dépassé au premier semestre 2012 leur point haut historique atteint en 1985.....</i>	<i>8</i>
2.1.3. <i>Les prix TTC des carburants en France se situent en-dessous de la moyenne européenne</i>	<i>9</i>
2.2. Le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres reste toutefois inférieur à son point haut historique, en raison de la diésélisation du parc et de la baisse de la consommation moyenne des véhicules	10
2.3. Le coût des carburants aux 100 kilomètres progresse désormais plus vite que le SMIC et que le salaire annuel médian	11
2.3.1. <i>Après avoir longtemps progressé moins vite que le SMIC horaire net, le coût du service rendu par les carburants augmente plus rapidement que ce dernier.....</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>Le coût du service rendu par les carburants augmente en moyenne plus vite que le salaire net annuel médian depuis le milieu des années 1990.....</i>	<i>13</i>

1. Malgré les fortes hausses de prix observées ces dernières années, la part des carburants dans la consommation des ménages français a peu varié depuis deux décennies

1.1. Les dépenses de transport des ménages : forte croissance en volume, stabilité en part dans la consommation

1.1.1. Les dépenses de transport des ménages ont crû de 246 % en volume entre 1970 et 2011

Les dépenses de transport des ménages se décomposent en trois postes budgétaires distincts :

- ◆ les achats de véhicules neufs ou d'occasion ;
- ◆ les dépenses d'utilisation des voitures particulières (pièces détachées, carburants et lubrifiants, entretien et réparation, services divers) ;
- ◆ les services de transport (transports routier, ferroviaire, aérien et routier).

Tableau 1 : Dépenses de transport des ménages français, en milliards d'euros constants 2005

Poste de dépense	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	Variation 1970/2011
Transports	55,6	89,3	119,1	129,4	136,8	135,9	136,8	+246,0 %
Achat de véhicules	11,3	21,7	34,6	36,3	38,3	38,2	38,3	+339,2 %
Dépenses d'utilisation des véhicules	39,1	57,8	70,1	76,3	79,2	75,8	75,6	+193,2 %
dont carburants et lubrifiants	20,5	30,0	35,7	35,8	34,6	32,6	32,4	+158,2 %
Services de transport	7,7	11,3	13,8	17,0	19,4	22,1	23,2	+300,7 %
Consommation effective des ménages	493,4	740,0	949,3	1 118,6	1 240,6	1 330,9	1 338,3	+271,2 %

Source : Comptes nationaux base 2005 (Insee) et calculs de la mission.

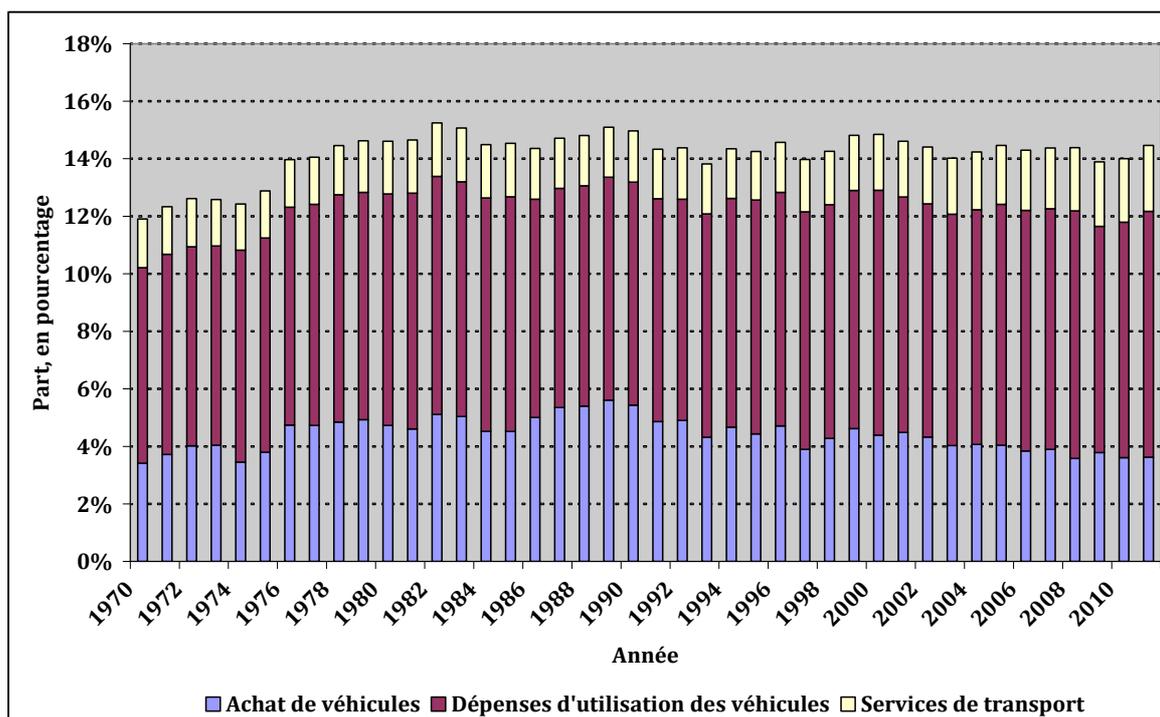
Le tableau 1 indique que le volume de dépense de transport des ménages s'élève en 2011 à 136,8 milliards d'euros constants 2005 (soit 160,6 milliards d'euros courants), dont les carburants ne représentent qu'environ 26 %. Les dépenses de transports des ménages ont augmenté de 246 % en volume entre 1970 et 2011, soit légèrement moins vite que la consommation effective qui a progressé de 271 % en volume sur la même période. La stagnation du volume de dépenses de transport constatée depuis 2005 est due à la baisse du volume des dépenses d'utilisation des véhicules, qui s'explique elle-même par la forte hausse des prix des carburants : entre 2005 et 2011, l'indice des prix des carburants a augmenté de 30 %, alors que les prix à la consommation dans leur ensemble n'ont augmenté que de 10 %.

1.1.2. La part des dépenses de transport dans la consommation agrégée des ménages est restée stable depuis les années 1980

Comme on peut le constater sur le graphique 1, la part des dépenses de transport dans la consommation des ménages est restée proche de 14 % depuis la fin des années 1970, après avoir connu une forte hausse lors du premier choc pétrolier. Toutefois, cette stabilité recouvre une évolution lente de la composition de ces dépenses : depuis la fin des années 1980, la légère baisse de la part des dépenses d'achat de véhicules a été approximativement compensée par la hausse des parts des dépenses d'utilisation des véhicules (qui comprennent les carburants) et des services de transport.

Annexe I

Graphique 1 : Parts des dépenses de transport dans la consommation des ménages, par année



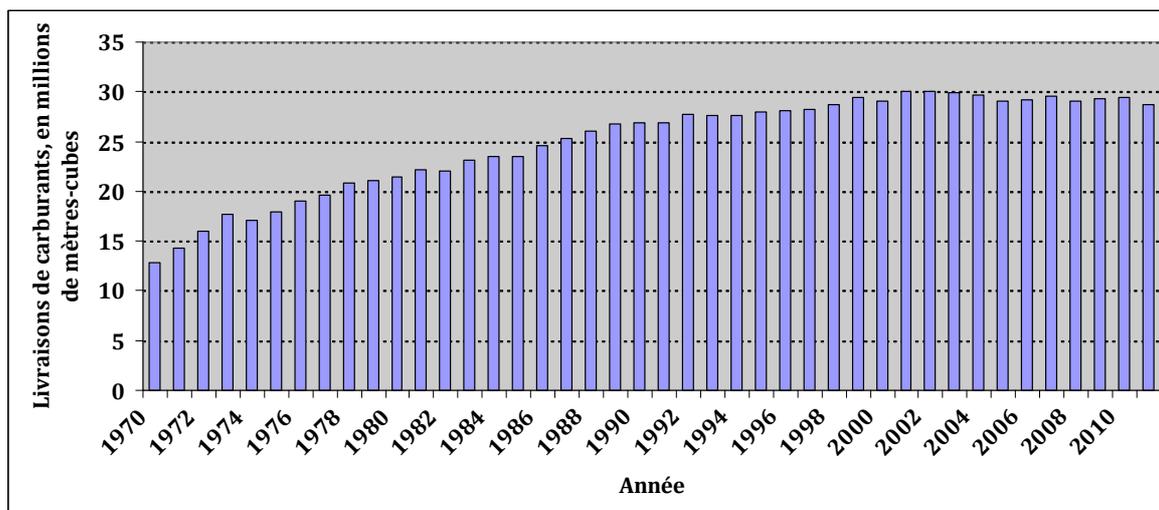
Source : Comptes nationaux base 2005 (Insee) et calculs de la mission.

1.2. La consommation de carburants des ménages est stable en niveau et en part dans la consommation

1.2.1. La consommation des carburants des ménages s'élève à environ 29 millions de mètres cube depuis la fin des années 1990

Après avoir augmenté fortement pendant plusieurs décennies, les livraisons de carburants aux voitures particulières en France ont atteint un plafond d'environ 30 milliards de litres au début des années 2000 (graphique 2) puis ont amorcé un léger déclin pour s'établir à 28,75 milliards de litres en 2011, soit une diminution de 4,2 % sur la décennie 2001-2011.

Graphique 2 : Livraisons annuelles de carburants aux voitures particulières en France, par année



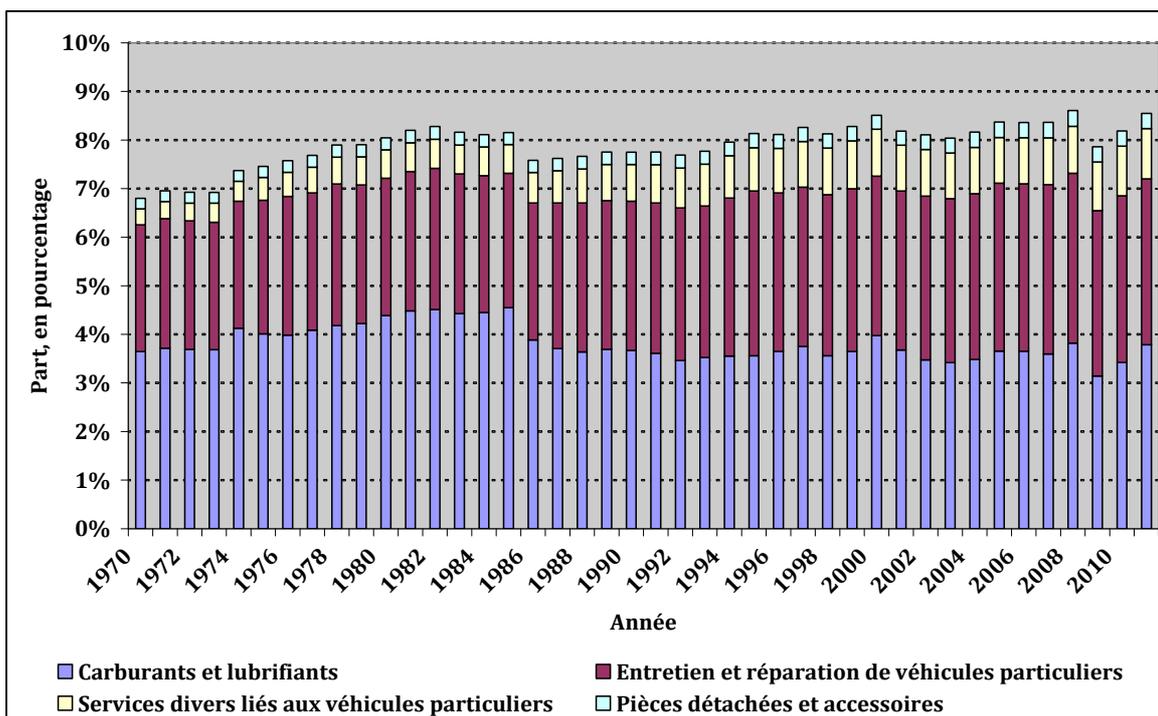
Source : livraisons à la consommation (CPDP), bilan de la circulation (SOeS) et calculs de la mission.

1.2.2. Les carburants représentent entre 3,5 % et 4 % de la consommation des ménages

Il est possible de décomposer les dépenses des ménages occasionnées par l'usage de véhicules personnels en trois sous-postes budgétaires : carburants et lubrifiants, entretien, réparation et services divers, et achats de pièces détachées. Le graphique 3 présente les résultats de cette décomposition. On peut tout d'abord remarquer que les carburants ne constituent qu'une part minoritaire des dépenses d'utilisation des véhicules, et que les services de réparation et d'entretien pèsent plus que les carburants dans la consommation des ménages (4,4 % contre 3,8 % en 2011). Si de plus on prend en compte les dépenses d'achat de véhicules (non représentées sur ce graphique), on arrive à la conclusion que les carburants ne représentent qu'environ 30 % du coût total des véhicules personnels.

Si l'on se restreint aux carburants, on peut voir qu'après avoir atteint un sommet historique d'environ 4,5 % en 1985, leur part dans la consommation des ménages s'est réduite suite au contre-choc pétrolier de 1986 et reste comprise entre 3,5 % et 4 % depuis cette date. Bien qu'aucune tendance nette ne se dessine sur les deux dernières décennies, on peut néanmoins constater d'importantes fluctuations en 2000, 2008 et depuis 2010, qui sont le reflet des variations des cours mondiaux du pétrole brut. Il se peut que la hausse notable observée depuis 2009 marque l'entrée dans une nouvelle période, caractérisée par un poids croissant des carburants dans la consommation des ménages ; toutefois, il est encore trop tôt pour y voir de façon certaine une évolution durable. On peut d'ailleurs tempérer l'importance de cette hausse récente en soulignant que même en 2011, année où les prix des carburants en euros constants ont atteint leur plus haut niveau historique, la part des carburants dans la consommation des ménages est restée proche de 3,8 %, c'est-à-dire une valeur proche de la moyenne sur les deux dernières décennies.

Graphique 3 : Parts des différentes dépenses d'utilisation des véhicules dans la consommation des ménages, par année



Source : Comptes nationaux base 2005 (Insee) et calculs de la mission.

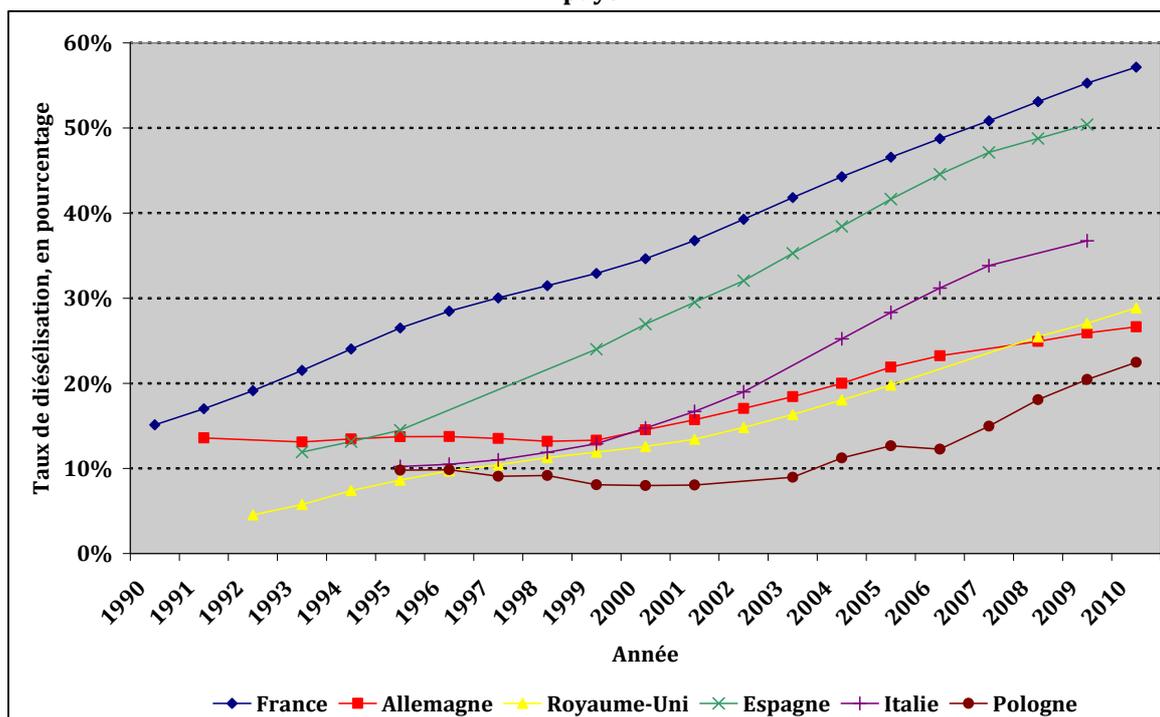
1.3. Le parc automobile des ménages français connaît une diésélisation ininterrompue depuis les années 1990 et plus rapide que celle des autres pays européens

Depuis la fin des années 1980, le différentiel de fiscalité entre essence et gazole a fortement incité les ménages français à s'équiper de véhicules dotés d'une motorisation diesel. La part des véhicules diesel dans le parc automobile des ménages français est ainsi passée de 15 % en 1990 à 59 % en 2011. Dans la mesure où les véhicules diesel ont un kilométrage annuel moyen très supérieur à celui des véhicules essence (15600 kilomètres par an pour les véhicules diesel contre 8550 kilomètres par an pour les véhicules essence), la diésélisation est encore plus nette au niveau de la consommation de carburants : le gazole représente 67,5 % des volumes de carburants vendus aux ménages en France en 2011.

Cette diésélisation accélérée du parc automobile des ménages est une spécificité française, qu'on ne retrouve (dans une moindre mesure) qu'en Espagne¹, en Belgique et en Autriche. Dans les autres pays européens, la réorientation des ménages vers les motorisations diesel n'a commencé qu'au début des années 2000, et la part des véhicules diesel dans l'ensemble des voitures particulières n'y dépasse jamais les 40 % (graphique 4).

¹ L'Espagne pratique elle aussi une fiscalité plus légère pour le gazole.

Graphique 4 : Part des véhicules diesel dans le parc de voitures particulières, par année et par pays



Source : Bilan de la circulation (SOeS) pour la France, Eurostat pour les autres pays, et calculs de la mission.

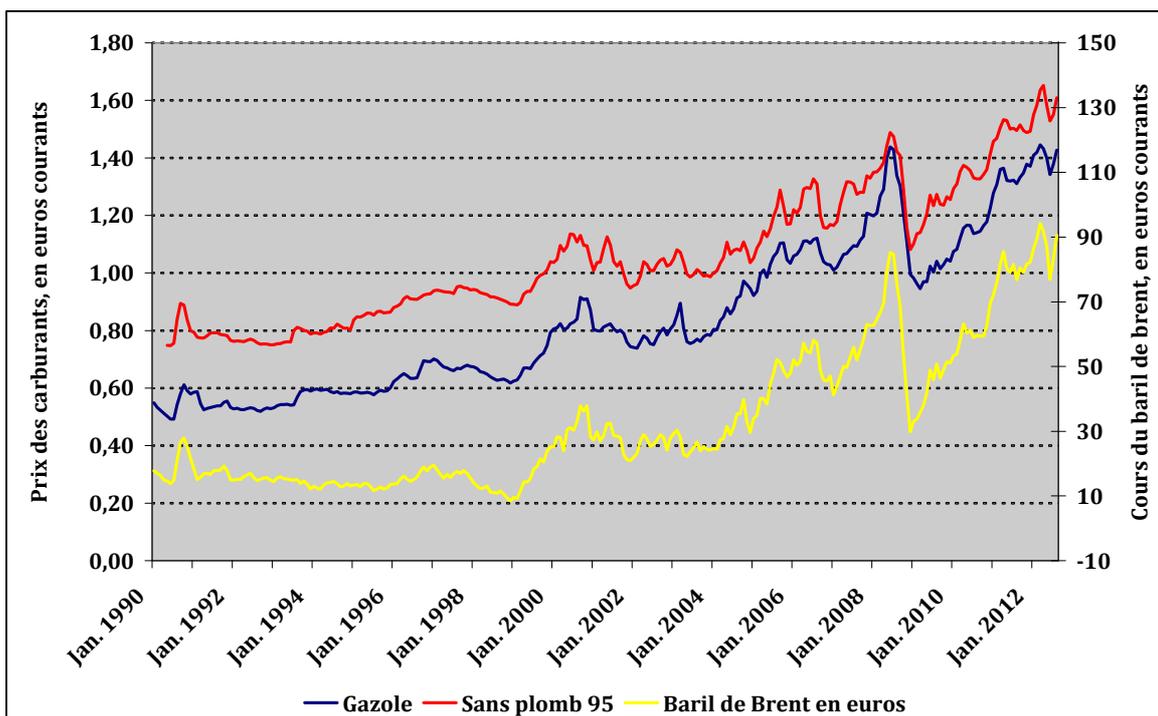
2. Les évolutions des prix des carburants sur longue période (1970-2011)

2.1. Les prix des carburants atteignent des points hauts historiques au premier semestre 2012

2.1.1. Les prix des carburants en euros courants en France ont crû de 4,4 % par an en moyenne depuis 1999, principalement en raison de la hausse des cours du pétrole brut

Les prix de vente moyens en euros courants des carburants ont considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies (graphique 5) : +86,1 % pour l'essence et +146,8 % pour le gazole entre 1990 et 2011. Le prix moyen des carburants consommés par les ménages est passé de 0,755 € par litre à 1,391 € par litre sur la même période, soit une hausse de +2,95 % par an en moyenne. Cette augmentation a été particulièrement marquée depuis la fin des années 1990, puisque la croissance annuelle moyenne des prix des carburants a été de 4,4 % par an entre 1999 et le premier semestre de l'année 2012. Des points hauts historiques ont donc été atteints en 2012 : 1,666 € le litre de sans plomb 95 le 13 avril, et 1,459 € le litre de gazole le 24 août 2012. On peut également noter que les années 2000 se caractérisent par une forte volatilité des prix des carburants, alors que leurs fluctuations étaient restées très limitées dans les années 1990. Comme on peut le voir sur le graphique 5, l'augmentation des prix à la pompe s'explique avant tout par celle du cours du pétrole brut en euros, qui est lui-même déterminé par les cours mondiaux du pétrole en dollars et par le taux de change euro-dollar.

Graphique 5 : Prix de vente mensuels moyens des carburants en France et cours du baril de pétrole brut (Brent) depuis 1990, en euros courants

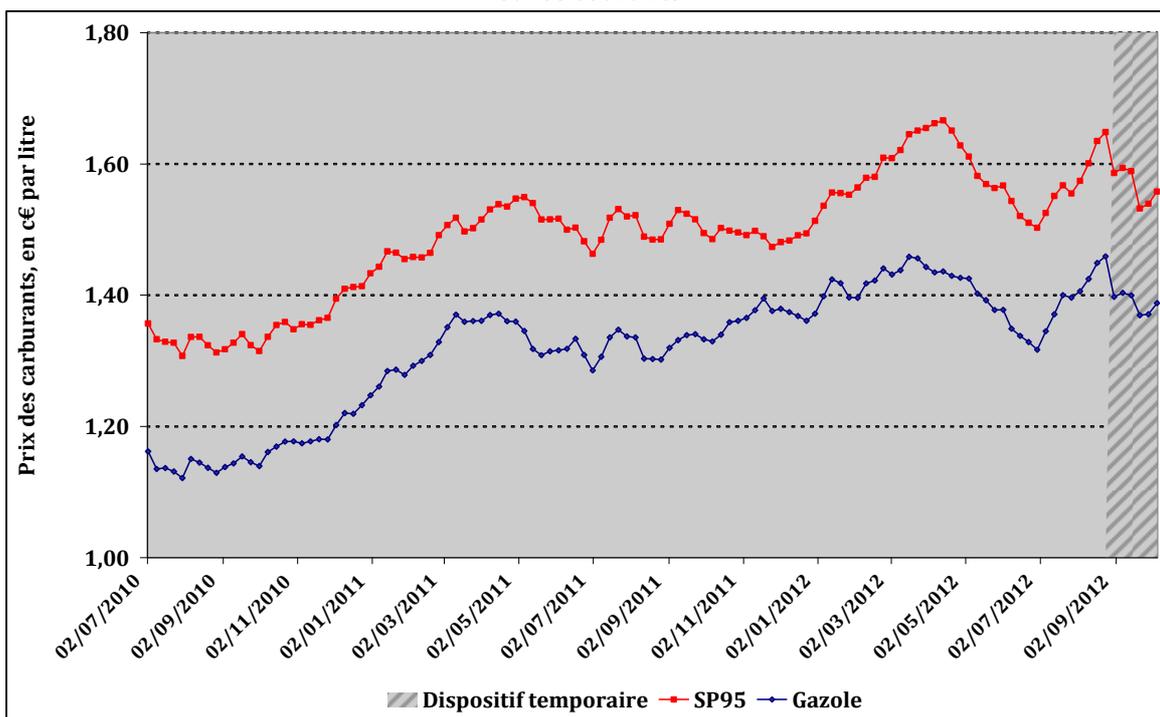


Source : DGEC, Insee et calculs de la mission.

Sur la période plus récente, la forte augmentation des prix des carburants observée depuis le début de l'année 2010 (graphique 6) est due à la conjonction de deux évolutions défavorables : la hausse progressive du cours du pétrole brut en dollars et la dégradation tendancielle du taux de change euro-dollar (graphique 7). Enfin, la décision prise le 28 août 2012 par le gouvernement de mettre en place un dispositif d'urgence pour une durée de trois mois (allègement de la taxe de consommation intérieure sur les produits énergétiques de 3 centimes par litre et compression des marges des acteurs de la filière pétrolière) a été suivie d'une baisse légère mais rapide des prix à la pompe (graphique 6).

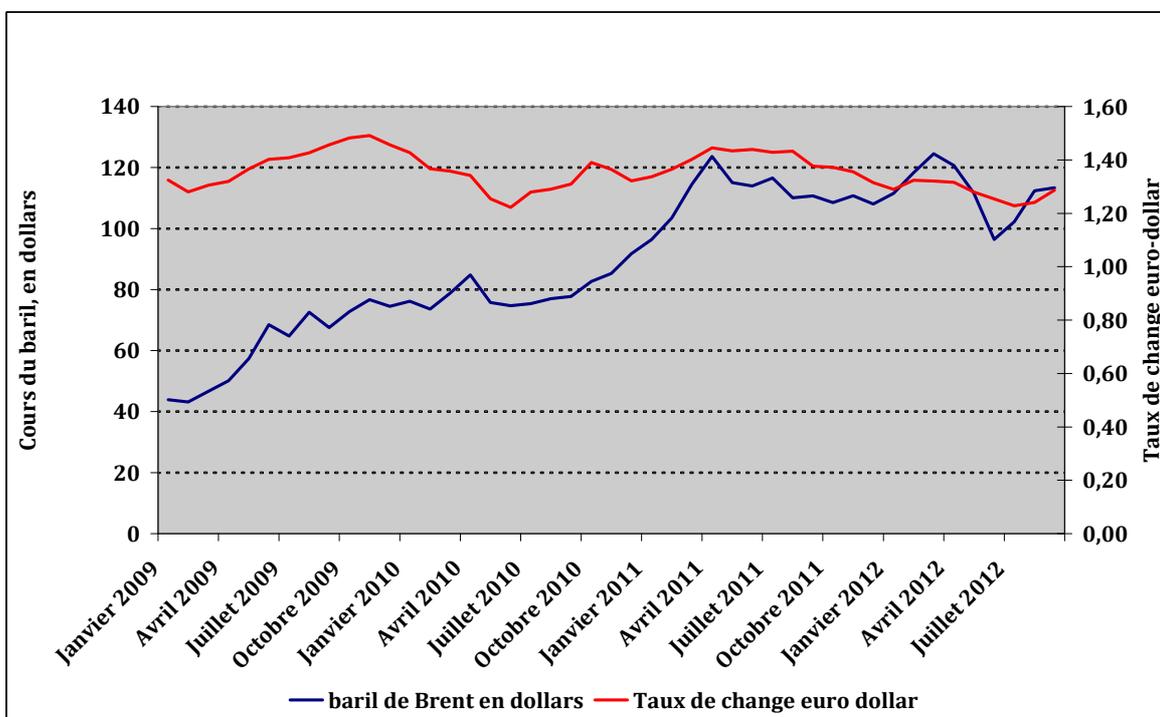
Annexe I

Graphique 6 : Prix de vente moyens des carburants en France depuis le 1^{er} janvier 2010, en euros courants



Source : DGEC et calculs de la mission.

Graphique 7 : Prix du baril de Brent en dollars et taux de change euro-dollar depuis janvier 2009



Source : Insee et calculs de la mission.

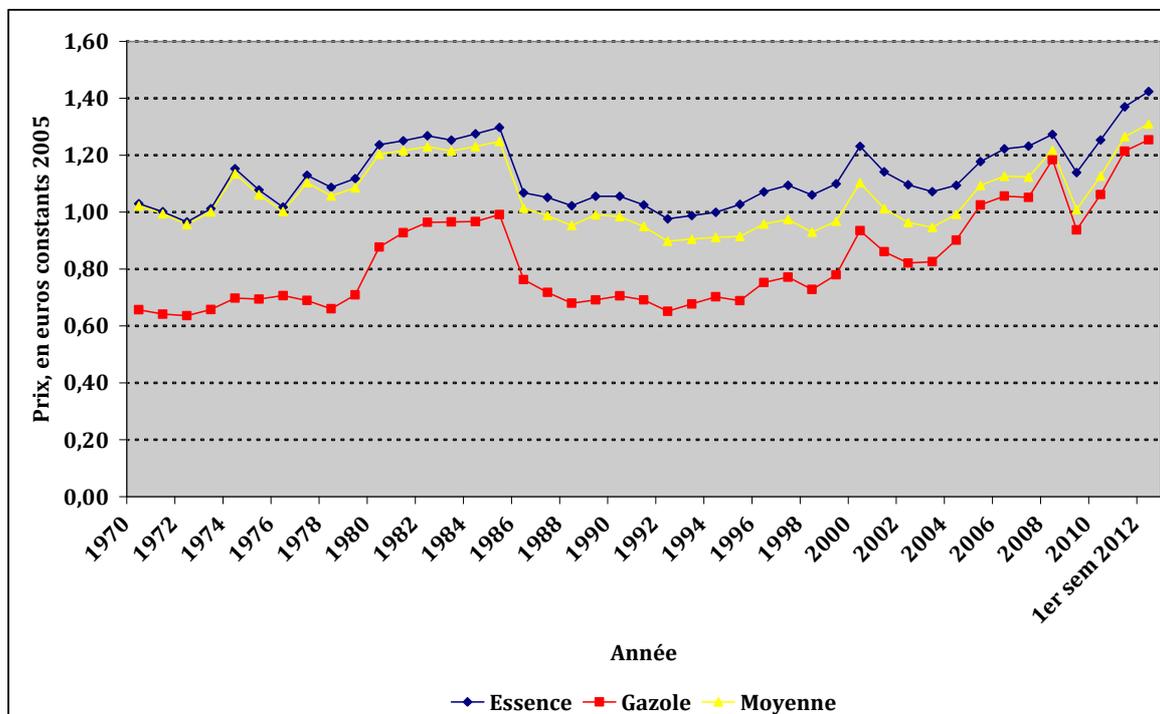
2.1.2. Les prix des carburants en euros constants ont augmenté de 31 % depuis 1999 et ont dépassé au premier semestre 2012 leur point haut historique atteint en 1985

Comme on peut le voir sur le graphique 8, les prix des carburants présentent une évolution plus heurtée lorsqu'on les analyse sur une plus longue période et qu'on les exprime en euros constants, afin de tenir compte de l'évolution générale des prix à la consommation. Après les deux chocs pétroliers de 1974 et 1979 qui ont provoqué un renchérissement des carburants, le contre-choc pétrolier de 1986 a entraîné une forte baisse de leur coût réel qui a atteint un point bas historique en 1992. Les années 1990 ont ensuite été une période de stabilité pour le prix des carburants en euros constants. Enfin, deux phénomènes caractérisent l'évolution des prix des carburants depuis la fin des années 1990 :

- ♦ une volatilité marquée, dues à des fluctuations de grande ampleur des cours du pétrole brut sur les marchés mondiaux, en particulier en 2000, 2008 et depuis 2010. A titre d'exemple, les prix de vente moyens du sans plomb 95 et du gazole ont augmenté respectivement de 10 % et 20 % entre janvier et juin 2008, avant de baisser de 26 % et 30 % entre juin et décembre de la même année.
- ♦ une nette tendance haussière : sur la période 1999-2011, les prix des carburants en euros constants ont augmenté de 30,6 %, soit une croissance annuelle moyenne de 2,25 %.

Suite à ces évolutions, les prix des carburants en euros constants ont retrouvé en 2011 le plus haut niveau qu'ils aient atteint par le passé (en 1985, peu avant le contre-choc pétrolier) et ont dépassé cette référence au cours du premier semestre 2012.

Graphique 8 : Prix de vente moyens des carburants en France depuis 1970, en euros constants 2005

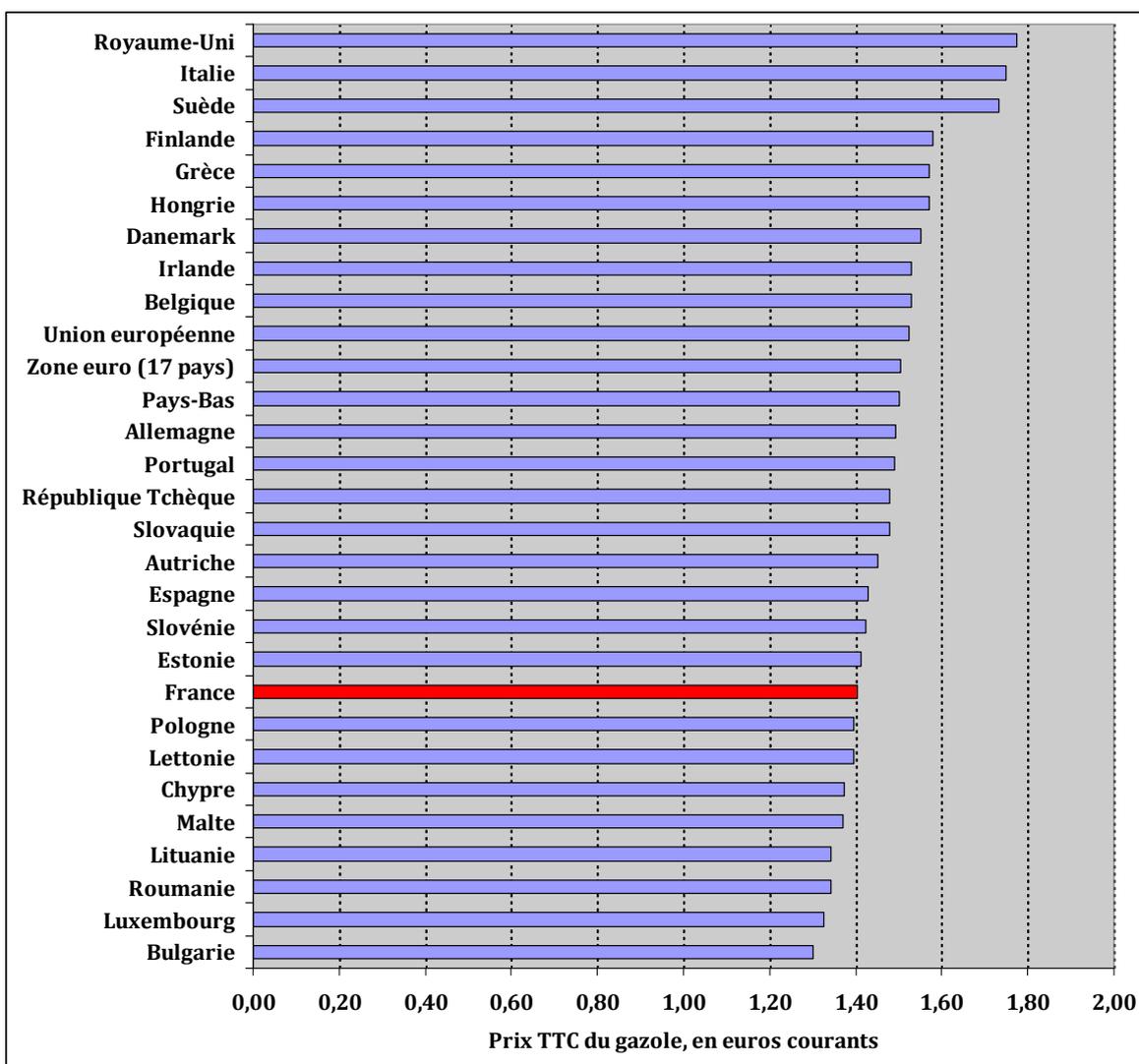


Source : CPDP, Bilan de la circulation (SOeS), comptes nationaux base 2005 (Insee) et calculs de la mission. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation de la consommation agrégée des ménages.

2.1.3. Les prix TTC des carburants en France se situent en-dessous de la moyenne européenne

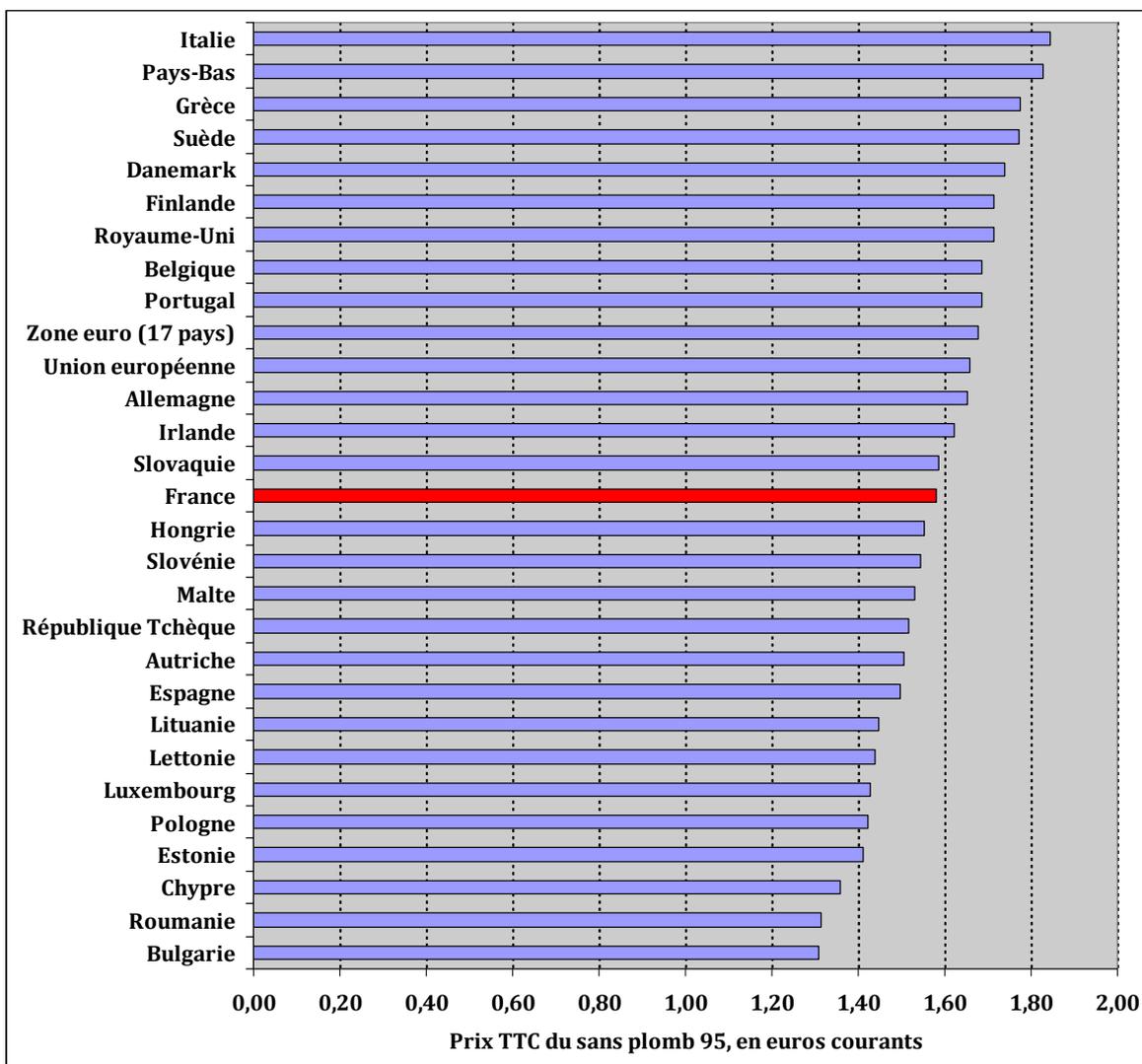
Les deux graphiques ci-dessous permettent de voir que les prix TTC moyens des carburants en France sont sensiblement inférieurs à la moyenne européenne et à ceux des autres grands pays d'Europe occidentale (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, et Espagne uniquement pour le gazole).

Graphique 9 : Prix de vente moyen du gazole dans l'Union européenne au 15 octobre 2012, par pays



Source : Commission Européenne (Observatoire du marché de l'énergie).

Graphique 10 : Prix de vente moyen du sans plomb 95 dans l'Union européenne au 15 octobre 2012, par pays



Source : Commission Européenne (Observatoire du marché de l'énergie).

2.2. Le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres reste toutefois inférieur à son point haut historique, en raison de la diésélisation du parc et de la baisse de la consommation moyenne des véhicules

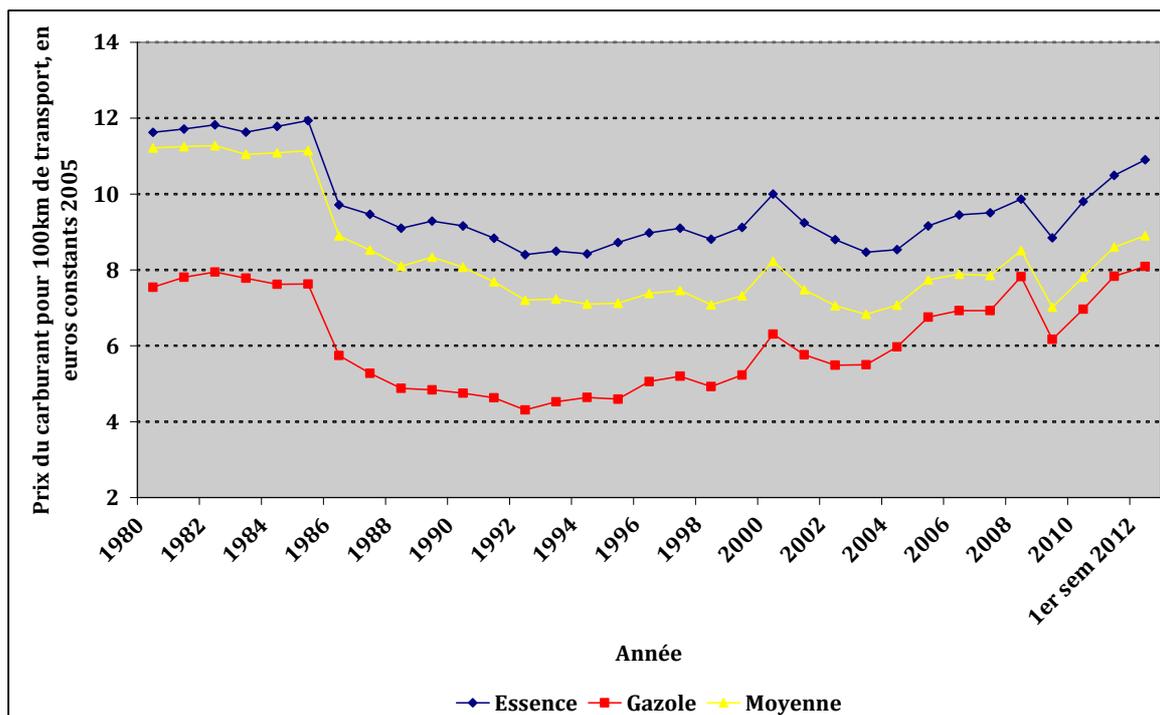
L'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules s'est traduite par une baisse très significative de la consommation moyenne du parc automobile des ménages au cours des dernières décennies : entre 1990 et 2010, celle-ci est passée de 8,7 à 7,7 litres aux 100 kilomètres pour les véhicules essence, et de 6,7 à 6,4 litres aux 100 kilomètres pour les véhicules diesel. Par conséquent, le service rendu par une même quantité de carburant varie selon la date à laquelle elle est utilisée. Il est donc indispensable d'étudier l'évolution du coût du carburant nécessaire pour couvrir une distance de 100 kilomètres, afin de voir dans quelle mesure le coût du service rendu par les carburants a augmenté. On peut constater sur le graphique 11 que le coût moyen du carburant nécessaire pour parcourir 100 kilomètres a évolué en trois temps :

- ◆ un niveau élevé et stable proche de 11 € pour 100 kilomètres (en euros constants 2005) au début des années 1980, dû à la fois à la cherté du pétrole brut et à des consommations moyennes élevées ;

Annexe I

- ◆ une forte baisse en 1986 en raison du contre-choc pétrolier puis une diminution progressive dans les années 1990 provoquée par la baisse des consommations moyennes et par la diésélisation du parc ;
- ◆ une augmentation tendancielle lente à partir de 2000, due à l'augmentation des prix des carburants. On peut toutefois noter que la hausse du coût du carburant aux 100 kilomètres reste modérée : +17,5 % entre 1999 et 2011, soit +1,36 % par an en moyenne, ce qui nettement plus faible que la hausse du prix moyen des carburants en euros constants sur la même période (+2,25 % par an).

Graphique 11 : Coût moyen du carburant nécessaire pour couvrir une distance de 100 kilomètres par type de carburant, en euros constants 2005



Source : CPDP, Bilan de la circulation (SOeS) et calculs de la mission.

Lecture : En 2005, la quantité d'essence nécessaire pour faire 100 kilomètres en voiture coûte en moyenne 9,2 euros, contre 7,8 euros pour le gazole.

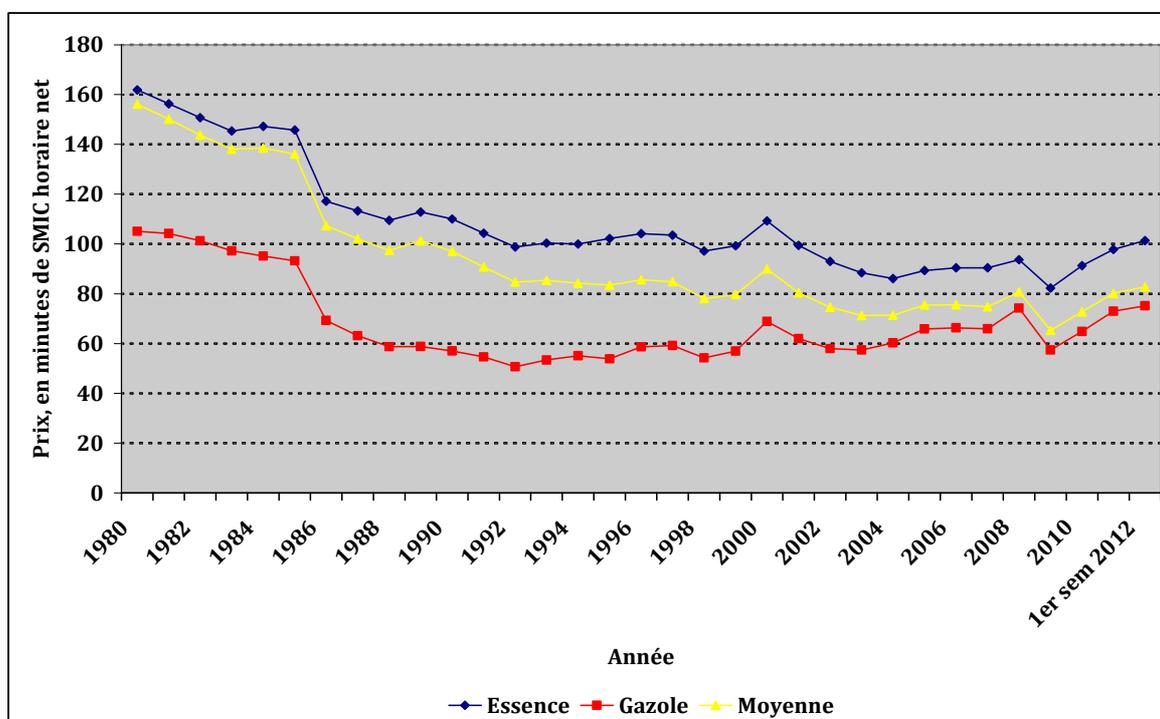
2.3. Le coût des carburants aux 100 kilomètres progresse désormais plus vite que le SMIC et que le salaire annuel médian

Au-delà d'une analyse de l'évolution des prix du service rendu par les carburants, il est utile de comparer cette évolution à celles de deux indicateurs du revenu des ménages : le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et le salaire net annuel médian des salariés, afin de voir si les prix des carburants ont progressé plus vite que les salaires réels des salariés français.

2.3.1. Après avoir longtemps progressé moins vite que le SMIC horaire net, le coût du service rendu par les carburants augmente plus rapidement que ce dernier

Le graphique 12 donne pour chaque année depuis 1970 la durée en minutes qu'un salarié rémunéré au SMIC horaire net doit travailler pour acheter le carburant nécessaire pour parcourir 100 kilomètres. On peut constater que l'essence et le gazole présentent des évolutions assez différentes depuis le début des années 1990 : le coût du service rendu par l'essence ramené au SMIC horaire net a nettement baissé jusqu'au milieu des années 2000, passant de 99 minutes de travail pour 100 km en 1992 à 90 minutes en 2007, tandis que celui du gazole a connu un certain renchérissement sur la même période, augmentant de 50 minutes aux 100 km en 1992 à 65 minutes en 2007. Enfin, les cinq années les plus récentes se caractérisent par une progression du coût du service rendu par les carburants sensiblement plus rapide que celle du SMIC (+15,7 % pour le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres contre +7,9 % pour le SMIC horaire net, sur la période 2007-2011).

Graphique 12 : Prix moyens du carburant nécessaire pour couvrir une distance de 100 kilomètres par type de carburant, exprimé en minutes de SMIC horaire net



Source : CPDP, Bilan de la circulation (SOeS), Insee et calculs de la mission.

Lecture : en 2008, un travailleur rémunéré au SMIC horaire doit travailler en moyenne 94 minutes pour acheter l'essence nécessaire pour parcourir 100 kilomètres avec un véhicule essence, et 74 minutes pour acheter le gazole nécessaire pour parcourir 100 kilomètres avec un véhicule diesel.

Toutefois, la rapide diésélisation du parc automobile (qui a amené les ménages à se détourner de l'essence au profit du gazole meilleur marché) a limité les effets de ce renchérissement : le coût moyen du service rendu par les carburants ramené au SMIC horaire net qui avait régulièrement baissé entre la fin des années 1980 et le milieu des années 2000, s'établit en 2011 à environ 80 minutes de travail pour 100 kilomètres contre 97 minutes en 1990. Enfin, on peut souligner que contrairement aux prix des carburants en euros constants, le coût des carburants aux 100 kilomètres en 2012 se situe très largement en-dessous des points hauts historiques atteints dans la première moitié des années 1980.

2.3.2. Le coût du service rendu par les carburants augmente en moyenne plus vite que le salaire net annuel médian depuis le milieu des années 1990

Le tableau 2 compare les taux de croissance moyens du salaire net annuel médian des salariés et du coût du service rendu par les carburants. On peut voir que le salaire médian a crû en moyenne plus rapidement que les prix des carburants du début des années 1980 à la fin des années 1990. Cette tendance s'est inversée au début des années 2000, et les dix dernières années ont vu le coût des carburants aux 100 kilomètres croître tendanciellement plus vite que le salaire médian. Il faut souligner que ce retournement de tendance a été plus précoce pour le salaire médian que pour le SMIC, ce qui est dû au fait que le salaire médian progresse en moyenne légèrement moins vite que le SMIC. Autrement dit, les salariés proches du salaire médian ont commencé à perdre du pouvoir d'achat vis-à-vis des carburants plus tôt que les salariés modestes rémunérés au SMIC.

Tableau 2 : Taux de croissance annuel moyen du salaire net annuel médian et du coût du service rendu par les carburants, par période de cinq ans

Période	Croissance annuelle moyenne du salaire net annuel médian	Croissance annuelle moyenne du coût du carburant nécessaire à 100 km de transport		
		Essence	Gazole	Moyenne
1981-1986	+8,5 %	+3,6 %	+1,1 %	+2,6 %
1986-1991	+3,8 %	+1,1 %	-1,3 %	+0,1 %
1991-1996	+2,4 %	+2,2 %	+3,7 %	+1,1 %
1996-2001	+1,8 %	+1,9 %	+4,0 %	+1,6 %
2001-2006	+2,0 %	+2,5 %	+5,8 %	+3,1 %
2006-2011	+2,4 % (e)	+3,7 %	+4,0 %	+3,3 %

Source : CPDP, Bilan de la circulation (SOeS), Insee et calculs de la mission. Les taux de croissance moyens sont calculés sur les grandeurs en euros courants. La valeur du taux de croissance du salaire net annuel médian pour la période 2006-2011 est calculée en supposant que le salaire annuel net médian a crû de 2 % par an en 2010 et 2011, et doit donc être considérée comme une approximation donnée à titre indicatif.

ANNEXE II

Analyse relative à la fiscalité des carburants

SOMMAIRE

1. LA PRESSION FISCALE SUR LES CARBURANTS DIMINUE DEPUIS UNE QUINZAINE D'ANNÉES, EN RAISON DE LA STABILITÉ DES BARÈMES ET DE LA DIÉSÉLISATION DU PARC AUTOMOBILE DES MÉNAGES	1
1.1. Les réformes intervenues dans les années 2000 n'ont modifié que marginalement la fiscalité française sur les carburants	1
1.1.1. <i>La consommation de carburants en France métropolitaine est assujettie à deux taxes, l'une proportionnelle aux volumes consommés, l'autre assise sur les prix.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les barèmes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques sont stables depuis le milieu des années 2000.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Les barèmes de la fiscalité française sur les carburants sont dans la moyenne européenne.....</i>	<i>3</i>
1.2. La pression fiscale sur les carburants se réduit depuis la fin des années 1990.....	4
1.2.1. <i>Les recettes des taxes sur les carburants payées par les consommateurs français s'élèvent à 20,9 milliards d'euros courants en 2011, soit 1,0 % du PIB.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La part des taxes dans les prix à la pompe a diminué de 24 points entre 1999 et 2011 et a atteint un point bas historique au premier semestre 2012</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>La baisse de la pression fiscale est beaucoup plus marquée en France qu'en Allemagne.....</i>	<i>7</i>
1.3. La diésélisation du parc automobile des ménages : un frein à la hausse du poids des carburants dans le budget des ménages, un coût croissant pour les finances publiques	8
1.3.1. <i>Entre 1999 et 2011, la diésélisation du parc a absorbé un tiers de la hausse du coût moyen des carburants aux 100 kilomètres.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>... au prix d'un manque à gagner croissant pour l'Etat</i>	<i>10</i>
2. L'ETAT BÉNÉFICIE-T-IL D'UN SURCROÎT DE RECETTES FISCALES LORSQUE LES PRIX DU PÉTROLE AUGMENTENT ?	12
2.1. L'effet net des variations des prix du pétrole sur les finances publiques est incertain à court terme, et clairement négatif à long terme.....	13
2.1.1. <i>Effets à court terme.....</i>	<i>13</i>
2.1.1.1. <i>Sur les recettes</i>	<i>13</i>
2.1.1.2. <i>Sur les dépenses</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>A moyen et long terme.....</i>	<i>14</i>
2.2. La commission Durieux a proposé la première méthode visant à mesurer l'effet net des variations des prix du pétrole sur les recettes des taxes sur les carburants	14
2.2.1. <i>Cette méthode utilise les prévisions de la LFI comme point de comparaison pour établir l'effet de la hausse du prix du pétrole sur les recettes fiscales.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>La méthode de la commission Durieux constitue un outil intéressant pour le suivi des recettes fiscales... ..</i>	<i>14</i>
2.2.3. <i>... mais ne permet pas de mesurer précisément l'éventuel surplus de recettes fiscales dû à une hausse du prix du pétrole</i>	<i>15</i>

2.3. Si les recettes fiscales augmentent légèrement à court terme suite à une hausse du prix du pétrole, elles diminuent plus fortement à moyen terme en raison de la baisse de la demande de carburants	16
2.3.1. <i>L'effet net d'une hausse du prix des carburants dépend de l'élasticité-prix de la demande de carburant</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Les hausses des prix des carburants augmentent légèrement les recettes fiscales à court terme, mais les diminuent fortement à plus long terme.....</i>	<i>18</i>

Annexe II

Cette annexe présente une analyse de la fiscalité française applicable aux carburants, et de l'évolution du poids des taxes sur les carburants au cours des trois dernières décennies. Conformément à la lettre de mission, les analyses suivantes sont circonscrites au marché des carburants en France métropolitaine. En outre, le point de vue adopté dans cette annexe est celui des consommateurs, c'est-à-dire celui du consommateur final de carburants. Ce choix méthodologique a deux conséquences :

- ◆ premièrement, la mission a limité ses travaux à la fiscalité applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals en France métropolitaine. Sont donc exclues la fiscalité des carburants vendus en outre-mer, et la fiscalité des carburants vendus aux entreprises ;
- ◆ deuxièmement, les masses de taxes mentionnées dans cette annexe correspondent uniquement aux taxes payées par les consommateurs finals sur leurs achats de carburants (gazole et supercarburants plombé et sans plomb). Ces masses de taxes payées par les ménages ne peuvent pas être déduites de la documentation budgétaire (notamment du rapport sur l'évaluation des voies et moyens) car celle-ci ne distingue pas consommation des entreprises et consommation des ménages ; la mission a donc calculé ces masses de taxes à partir des volumes de carburants achetés par les consommateurs finals français et des prix moyens annuels des carburants, en appliquant les barèmes de la législation en vigueur.

1. La pression fiscale sur les carburants diminue depuis une quinzaine d'années, en raison de la stabilité des barèmes et de la diésélisation du parc automobile des ménages

1.1. Les réformes intervenues dans les années 2000 n'ont modifié que marginalement la fiscalité française sur les carburants

1.1.1. La consommation de carburants en France métropolitaine est assujettie à deux taxes, l'une proportionnelle aux volumes consommés, l'autre assise sur les prix

Les carburants vendus aux consommateurs finals en France métropolitaine¹ sont assujettis à deux taxes :

- ◆ la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), anciennement nommée taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). La TICPE est une accise, c'est-à-dire une taxe qui porte sur la quantité de carburant achetée, et non sur sa valeur ;
- ◆ la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal, qui s'applique à la somme du prix hors taxes et de la TICPE. En 2012, le taux normal de la TVA s'élève à 19,6 % (13 % sur les carburants vendus en Corse).

¹ Dans les départements d'outre-mer, la TICPE n'est pas applicable et les carburants sont exonérés de TVA. En revanche, s'appliquent aux carburants des impôts de droit commun outre-mer, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional, ainsi qu'un impôt spécifique, la taxe spéciale sur la consommation (TSC) qui est calculée sur les volumes mis à la consommation et dont le tarif ne peut excéder celui de la TICPE métropolitaine. Les taux et tarifs de ces impôts sont votés par les conseils régionaux des DOM et leur produit affecté aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les collectivités d'Outre mer – Polynésie française et Nouvelle-Calédonie – sont compétentes en matière d'énergie et de fiscalité.

1.1.2. Les barèmes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques sont stables depuis le milieu des années 2000

Le barème de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (appelée taxe intérieure sur les produits pétroliers jusqu'en 2006) applicable à chaque produit pétrolier mis à la consommation en France se décompose en deux composantes :

- ◆ un barème national fixé dans l'article 265 du code des douanes. Jusqu'en 2003, l'intégralité des recettes provenant de ce barème revenaient à l'Etat. En 2004, les recettes de ce barème ont été partagées entre l'Etat et les départements² ; depuis 2005, elles le sont entre l'Etat, les départements, et les régions.³ Jusqu'en 2006, ce barème s'appliquait de façon identique à l'ensemble du territoire métropolitain et était régulièrement révisé par le gouvernement. En 2012, ce barème national est de 60,69 c€ par litre pour le supercarburant sans plomb et de 42,84 c€ par litre pour le gazole. Toutefois, une réfaction de 1,73 c€ par litre pour le super sans plomb et de 1,15 c€ par litre pour le gazole s'applique à ce barème national.⁴ La part de la TICPE revenant à l'Etat est donc de 58,92 c€ par litre pour le super sans plomb et de 41,69 c€ par litre pour le gazole en 2012⁵ ;
- ◆ une modulation régionale de la TICPE de faible ampleur : la loi de finances rectificative pour 2005 a introduit la possibilité d'une différenciation régionale du barème de la TICPE, dans le cadre de l'attribution aux régions de financements en contrepartie du transfert de compétences jusqu'alors assurées par l'Etat : depuis le 1^{er} janvier 2007, les régions peuvent décider d'une fraction de TICPE à appliquer dans leur ressort territorial dans la limite de 1,77 €/hl pour les supercarburants et de 1,15 €/hl pour le gazole. Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2010 a mis en place une seconde tranche de modulation régionale : les régions sont autorisées à majorer la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 0,73 c€ par litre pour le super sans plomb et de 1,35 c€ par litre pour le gazole. Les recettes correspondantes à cette seconde tranche de modulation sont exclusivement affectées au financement de grands projets d'infrastructures de transport dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Suite à ces modifications de la législation, les régions peuvent donc majorer la TICPE pour un montant total de 2,50 c€ par litre pour le super sans plomb comme pour le gazole. La grande majorité des régions ont décidé d'appliquer les barèmes maximaux de TICPE ; en 2012, seuls les conseils régionaux de Poitou-Charentes et de Rhône-Alpes, et l'Assemblée de Corse ont fixé des barèmes inférieurs.

Dans l'ensemble, les barèmes de la TICPE applicables en France en 2012 sont donc compris entre 58,92 et 61,42 c€ par litre pour le super sans plomb et 41,69 et 44,19 c€ par litre pour le gazole.

² Ce transfert de ressources a été mis en place par la loi de finances initiales pour 2004 et vise à compenser le transfert aux départements du revenu minimal d'insertion.

³ Ce transfert de ressources a été mis en place par la loi de décentralisation du 13 août 2004.

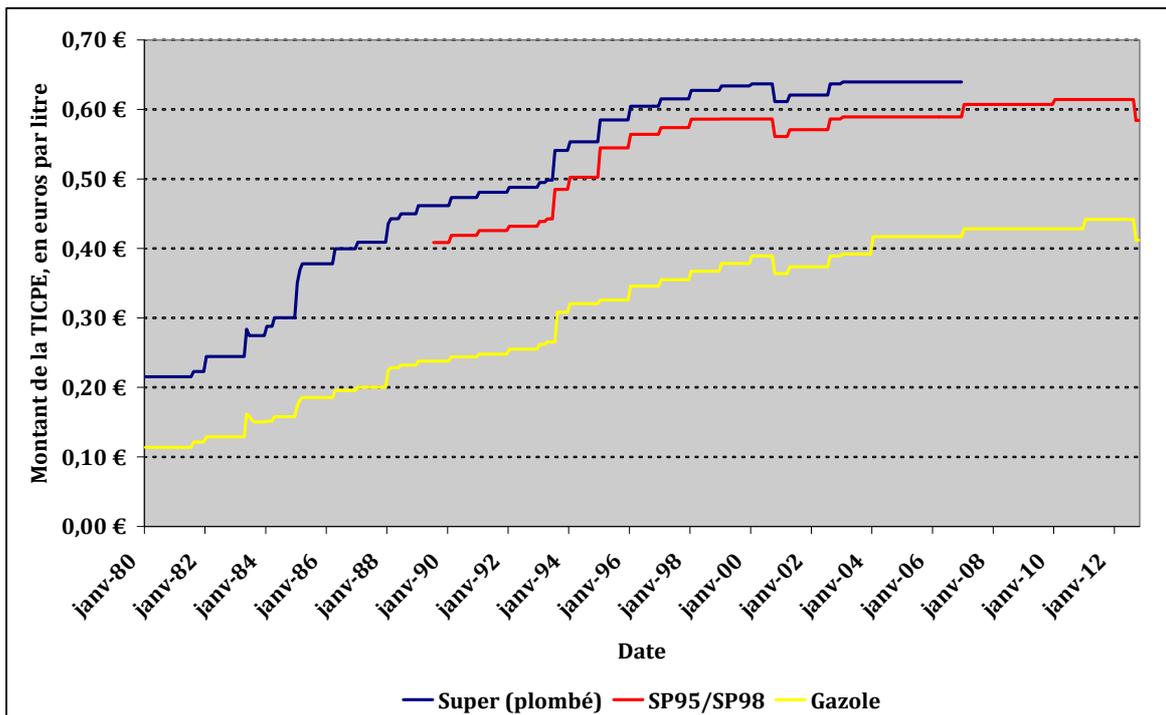
⁴ Cette réfaction a été mise en place de façon à permettre aux régions de moduler la TICPE dans leur ressort territorial.

⁵ Pour la Corse, la TICPE sur les supercarburants fait l'objet d'une réfaction supplémentaire de 1 €/hl (article 265 quinquies du code des douanes).

Annexe II

On peut voir sur le graphique 1 que les barèmes de la TIPP puis de la TICPE (incluant le barème national et les modulations régionales) sont restés pratiquement constants depuis 2006, après avoir régulièrement augmenté jusqu'au milieu des années 2000. Par ailleurs, la TICPE applicable au gazole est sensiblement inférieure à celle applicable au super sans plomb : l'écart entre les deux barèmes de TICPE est de 17,2 centimes d'euro par litre en 2012, soit un différentiel total de taxes de 20,6 centimes d'euros, une fois prise en compte la TVA. Ce régime fiscal privilégié (dont la mission n'est parvenue à retrouver ni les motifs ni la date d'introduction) est la cause de l'écart notable entre le prix toutes taxes comprises du gazole et celui de l'essence, et est à l'origine de la diésélisation du parc automobile des ménages observée depuis la fin des années 1980.

Graphique 1 : Barèmes de la TICPE applicables à l'essence et au gazole depuis 1980 (y compris les modulations régionales après 2006)



Source : DGDDI et calculs de la mission. Après 2007, les barèmes représentés correspondent à ceux choisis par la majorité des régions. Le barème de la TICPE sur le super (plombé) n'est pas représenté après 2007 car la consommation de super est quasiment nulle après cette date.

1.1.3. Les barèmes de la fiscalité française sur les carburants sont dans la moyenne européenne

La fiscalité française sur les carburants est sensiblement moins lourde que celles des grands pays de l'Union européenne (tableau 1), en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni. En ce qui concerne la TVA, la fiscalité française se situe à un niveau intermédiaire : plus lourde que la fiscalité allemande, mais plus légère que celle des autres grands pays de l'Union Européenne, qui pratiquent des taux compris entre 20 % et 23 %. Quant aux accises pesant sur le gazole et l'essence, celles appliquées en France sont supérieures à celles de la majorité des pays de l'Union Européenne, mais sont néanmoins inférieures à celles des grands pays (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Suède), à l'exception de l'Espagne.

Annexe II

Tableau 1 : Fiscalité applicable aux carburants vendus dans les pays de l'Union européenne au 8 octobre 2012, par pays

Pays	Taux de TVA	Accise sur le supercarburant sans plomb, en euros pour 100 litres	Accise sur le gazole, en euros pour 100 litres
Allemagne	19 %	65,45	47,04
Autriche	20 %	52,57	43,69
Belgique	21 %	61,36	42,77
Bulgarie	20 %	36,30	32,21
Chypre	17 %	36,97	34,07
Danemark	25 %	58,05	39,76
Espagne	21 %	46,28	36,75
Estonie	20 %	42,28	39,29
Finlande	23 %	62,37	46,28
France	19,6 %	61,42	44,19
Grèce	23 %	68,47	42,68
Hongrie	27 %	43,45	40,02
Irlande	23 %	60,77	49,90
Italie	21 %	72,84	61,74
Lettonie	21 %	43,53	35,53
Lituanie	21 %	43,44	30,21
Luxembourg	15 %	46,21	33,50
Malte	18 %	46,94	38,24
Pays-Bas	21 %	73,64	43,67
Pologne	23 %	40,81	35,46
Portugal	23 %	58,44	36,64
République Tchèque	20 %	51,57	43,98
Roumanie	24 %	33,82	29,72
Royaume-Uni	20 %	71,68	71,68
Slovaquie	20 %	57,02	40,61
Slovénie	20 %	57,57	43,68
Suède	25 %	65,65	54,22

Source : Observatoire du marché de l'énergie de la Commission Européenne.

1.2. La pression fiscale sur les carburants se réduit depuis la fin des années 1990

1.2.1. Les recettes des taxes sur les carburants payées par les consommateurs français s'élèvent à 20,9 milliards d'euros courants en 2011, soit 1,0 % du PIB

Depuis le début des années 2000, les montants de TICPE payée par les consommateurs français ont peu évolué et sont restés compris entre 14,5 et 15 milliards d'euros par an (tableau 2), ce qui fait de la TICPE payée par les ménages le cinquième impôt sur les ménages le plus important en terme de montant, après la TVA, la CSG, l'IR, et la taxe foncière.

Annexe II

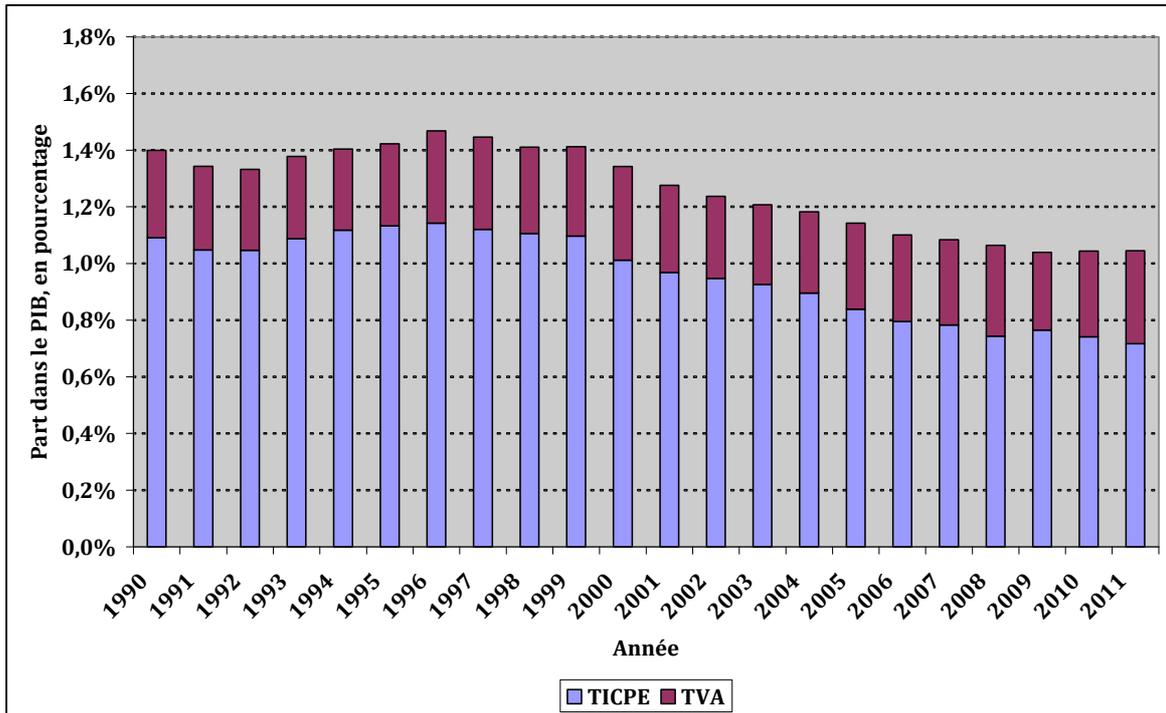
Le produit de la TVA acquittée par les ménages sur leurs achats de carburants a quant à lui fluctué plus notablement en fonction des évolutions des prix hors taxes des carburants, atteignant un maximum de 6,6 milliards d'euros en 2011. Dans l'ensemble, les recettes totales des taxes sur les carburants payées par les consommateurs finals ont peu augmenté en valeur depuis une douzaine d'années (+0,8 % par an en moyenne entre 2000 et 2011). La dernière ligne du tableau 2 et le graphique 2 permettent de voir que la part de ces taxes dans les prélèvements obligatoires et dans le produit intérieur brut a diminué d'environ 25 % depuis la fin des années 1990. On peut donc conclure que le poids de la fiscalité applicable aux carburants s'est notablement réduit sur la dernière décennie.

Tableau 2 : Recettes des taxes sur les carburants acquittées par les consommateurs français et total des prélèvements obligatoires en milliards d'euros courants, par année

	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes de TICPE (TIPP avant 2007)	11,3	14,6	14,4	14,3	14,8	14,4	14,4	14,4	14,3
Recettes de TVA	3,2	4,8	5,2	5,5	5,7	6,2	5,2	5,9	6,6
Recettes totales des taxes sur les carburants	14,5	19,3	19,6	19,8	20,4	20,6	19,6	20,2	20,9
Total des prélèvements obligatoires	429,6	635,9	752,7	793,0	818,6	835,6	794,3	822,1	nd
Part des taxes sur les carburants payées par les ménages dans les prélèvements obligatoires	3,36 %	3,04 %	2,61 %	2,50 %	2,50 %	2,46 %	2,47 %	2,46 %	nd

Source : DGDDI, CPDP et calculs de la mission. N'ont été prises en compte que les recettes de TICPE sur les carburants (gazole et essence) achetés par les véhicules particuliers. Les montants de TVA sur les carburants sont calculés à partir des prix moyens annuels et des volumes de livraisons à la consommation des véhicules particuliers.

Graphique 2 : Part des taxes sur les carburants acquittées par les consommateurs dans le PIB français, par année et par taxe



Source : DGDDI, Insee et calculs de la mission. Les montants de TVA sur les carburants sont calculés à partir des prix moyens annuels et des volumes de livraisons à la consommation.

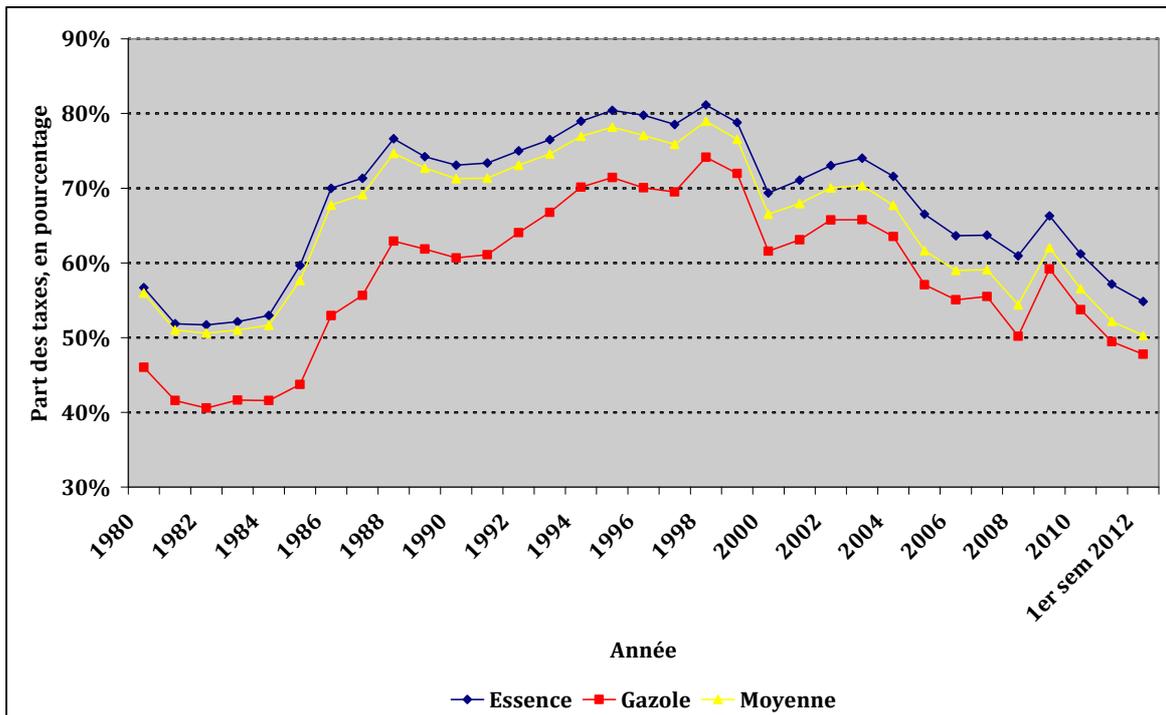
Lecture : en 2007, la TICPE et la TVA acquittées par les ménages sur leurs achats de carburants représentent respectivement 0,78 % et 0,30 % du PIB.

1.2.2. La part des taxes dans les prix à la pompe a diminué de 24 points entre 1999 et 2011 et a atteint un point bas historique au premier semestre 2012

Dans les années 1980 et 1990, l'augmentation régulière du barème de la TICPE dans un contexte de stagnation des prix hors taxes des carburants a entraîné une forte hausse de la part des taxes dans les prix à la pompe (graphique 3), de 51 % en 1981 à 79 % en 1998. Une évolution inverse a eu lieu depuis la fin des années 1990 : le barème de la TICPE a peu augmenté, alors que les cours du pétrole brut et les prix hors taxes des carburants ont connu une progression très rapide. La part moyenne des taxes dans les prix à la pompe s'est donc fortement réduite, et a atteint au cours du premier semestre 2012 un point bas historique à 50,3 % en moyenne.

Annexe II

Graphique 3 : Part des taxes dans les prix de vente des carburants par type de carburant de 1980 à 2012



Source : DGDDI, CPDP et calculs de la mission. Les pondérations utilisées pour calculer la moyenne sont les livraisons aux voitures particulières françaises et étrangères sur le territoire français.

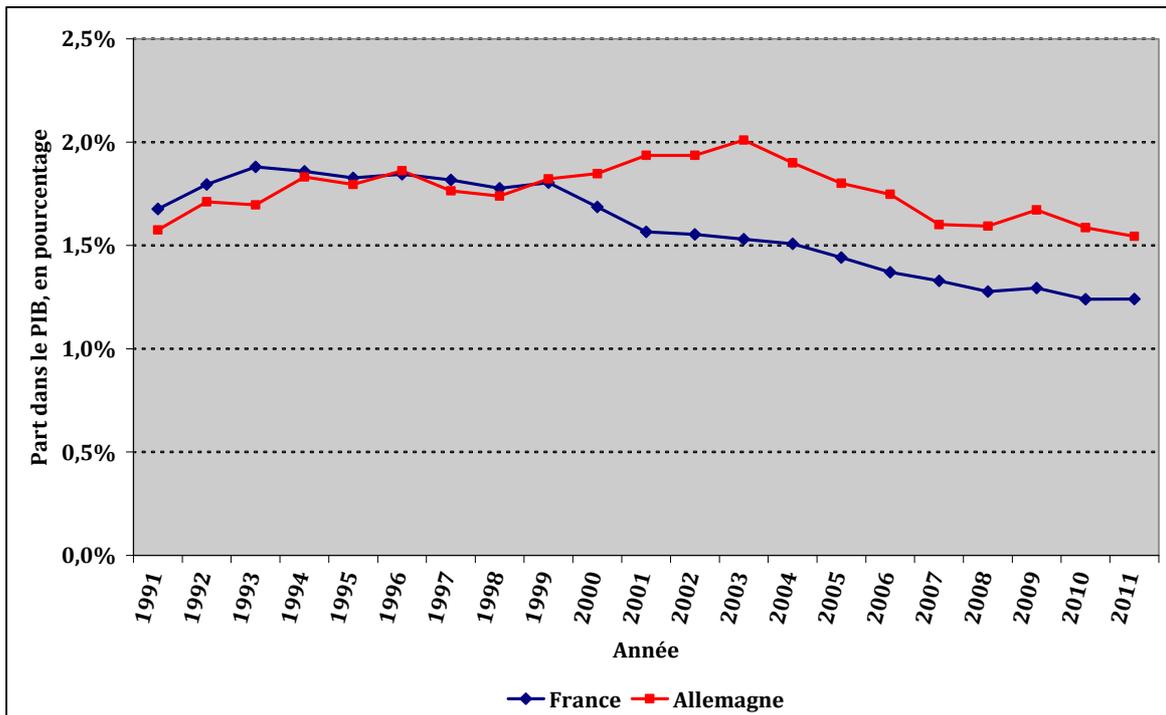
Lecture : en 2011, les taxes sur les carburants (TICPE et TVA) représentent en moyenne 57,2 % du prix TTC de l'essence et 49,5 % du prix TTC du gazole.

1.2.3. La baisse de la pression fiscale est beaucoup plus marquée en France qu'en Allemagne

La baisse de la pression fiscale sur les carburants en France peut être vue encore plus clairement si on compare sa situation avec celle de l'Allemagne. En Allemagne, les carburants sont assujettis à une accise nommée *Energiesteuer* (taxe sur l'énergie) et à la TVA proportionnelle (au taux de 19 % en 2012). La mission n'a pu reconstituer ni le montant d'*Energiesteuer* payé par les ménages allemands ni le montant de TVA acquittée sur les carburants en Allemagne ; c'est pourquoi l'indicateur de pression fiscale utilisé ici est, par exception à l'approche adoptée dans cette annexe, la part du total des accises sur les carburants dans le PIB (TICPE payée par les ménages et par les entreprises en France, *Energiesteuer* en Allemagne), représentée sur le graphique 4.⁶

⁶ Les taux de TVA et les prix TTC des carburants étant très similaires dans les deux pays, négliger la TVA dans le calcul des indicateurs de pression fiscale modifie les niveaux mais ne modifie pas significativement les positions relatives des courbes.

Graphique 4 : Part dans le PIB des accises sur les carburants consommés par les consommateurs et par les entreprises, en France et en Allemagne depuis 1991



Source : DGDDI et Insee pour la France, Statistisches Bundesamt pour l'Allemagne.

Alors que la pression fiscale était approximativement la même dans les deux pays en 1999 (environ 1,8 % du PIB), celle-ci a diminué continuellement en France depuis cette date (passant de 1,8 % à 1,24 % du PIB), tandis qu'elle a d'abord augmenté en Allemagne, atteignant un maximum de 2,0 % du PIB en 2003, avant de décroître pour s'établir à 1,55 % du PIB en 2012. Ces évolutions différentes s'expliquent entièrement par celles de la fiscalité des carburants : en France, le barème de la TICPE a peu augmenté entre 1998 et 2006 (+0,3 c€ par litre pour l'essence et +3 c€ par litre pour le gazole), tandis qu'en Allemagne l'*Energiesteuer* a été fortement alourdi par le gouvernement Schröder (+15,34 c€ par litre pour l'essence et le gazole entre 1998 et 2003). Les baisses parallèles observées depuis 2003 dans les deux pays sont la conséquence de la stagnation des barèmes des accises et de la diminution progressive de la consommation de carburant.

1.3. La diésélisation du parc automobile des ménages : un frein à la hausse du poids des carburants dans le budget des ménages, un coût croissant pour les finances publiques

1.3.1. Entre 1999 et 2011, la diésélisation du parc a absorbé un tiers de la hausse du coût moyen des carburants aux 100 kilomètres...

Depuis la fin des années 1980, le parc automobile des ménages a connu une diésélisation accélérée en raison du régime fiscal privilégié dont bénéficie le gazole : entre 1990 et 2011, la part des véhicules diesel dans le parc des ménages est passée de 15 % à 59 %, tandis que la part du gazole dans la consommation de carburant des ménages atteint 67,5 % en 2011.

Afin d'apprécier le rôle d'amortisseur joué par la diésélisation du parc automobile des ménages, il est possible de décomposer l'évolution du coût moyen aux 100 kilomètres des carburants (en euros constants 2005) en deux effets :

Annexe II

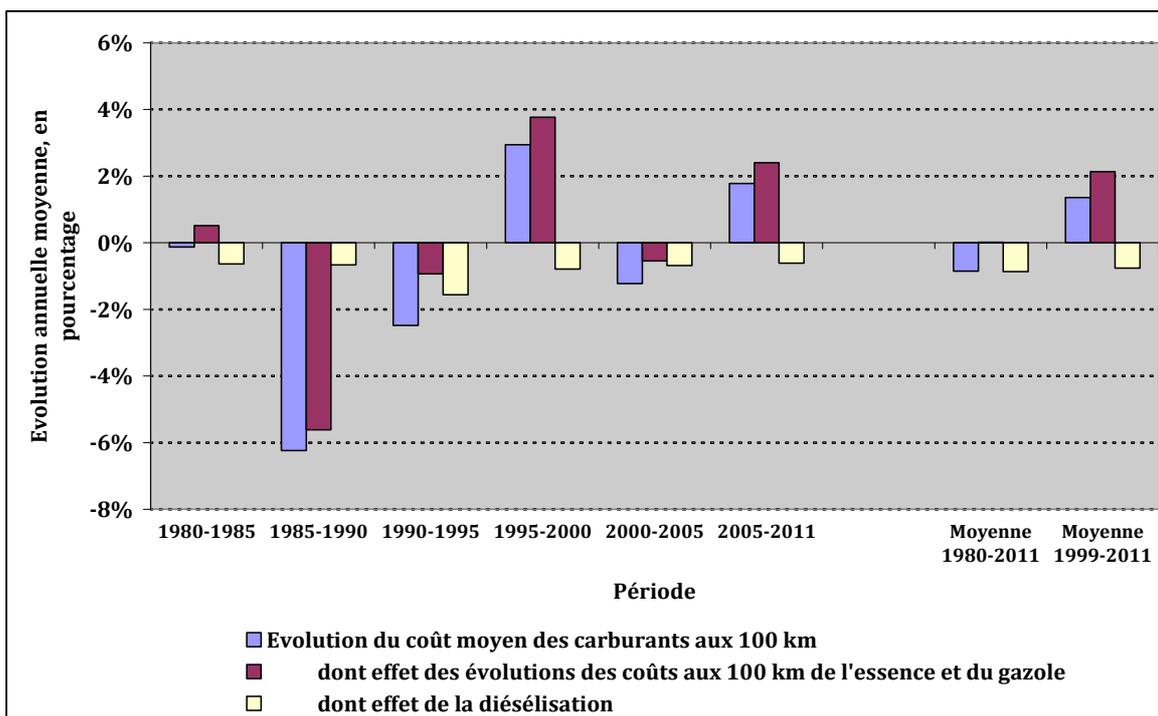
- ◆ l'effet des évolutions des coûts aux 100 kilomètres de l'essence et du gazole ;
- ◆ l'effet de la diésélisation du parc, qui modifie la structure de la consommation de carburants des ménages en faveur du gazole.

Le graphique 5 présente les résultats de cette décomposition. On peut tirer deux conclusions de ce graphique :

- ◆ au cours des trois dernières décennies, la diésélisation a constamment contribué à faire baisser le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres. Par exemple, si la répartition essence/gazole de la consommation de carburants des ménages n'avait pas varié entre 2005 et 2011, alors le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres en euros constants aurait augmenté de 2,4 % par an en moyenne ; mais comme les consommateurs se sont rabattus de plus en plus sur le gazole meilleur marché que l'essence, le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres n'a augmenté que de 1,8 % par an en moyenne sur cette période. La diésélisation du parc a donc eu pour effet de tirer le coût moyen des carburants vers le bas de 0,6 % par an en moyenne. Si l'on considère l'ensemble de la période 1980-2011, la diésélisation a contribué à faire baisser le coût moyen du carburant aux 100 kilomètres de 0,87 % par an en moyenne et explique donc l'intégralité de la baisse du coût moyen des carburants aux 100 kilomètres observée sur cette période ;
- ◆ sur la période récente marquée par d'importantes augmentations du cours du baril (1999-2011), le coût moyen des carburants aux 100 kilomètres a crû de 1,4 % par an en moyenne. Cette augmentation s'explique par la hausse des coûts aux 100 kilomètres de l'essence et du gazole, qui a été de 2,1 % par an en moyenne sur cette période. Toutefois, la diésélisation du parc a contribué à faire baisser le coût moyen des carburants de 0,8 % par an en moyenne, compensant ainsi environ 35 % de la hausse sous-jacente du coût des carburants aux 100 kilomètres.

Annexe II

Graphique 5 : Décomposition de l'évolution du coût moyen des carburants aux 100 kilomètres en euros constants 2005, par période de cinq années



Source : CPDP, Bilan de la Circulation (SOeS), Insee et calculs de la mission.

Lecture : entre 1995 et 2000, le coût du service rendu par les carburants achetés par les ménages français a augmenté de 2,94 % par an en moyenne. Cette évolution se décompose en deux effets : d'une part, l'évolution des coûts aux 100 km de l'essence et du gazole a fait augmenter le coût moyen des carburants aux 100 km de 3,77 % par an en moyenne ; d'autre part, la diésélisation du parc automobile des ménages a fait baisser le coût moyen des carburants aux 100 km de 0,79 % par an en moyenne.

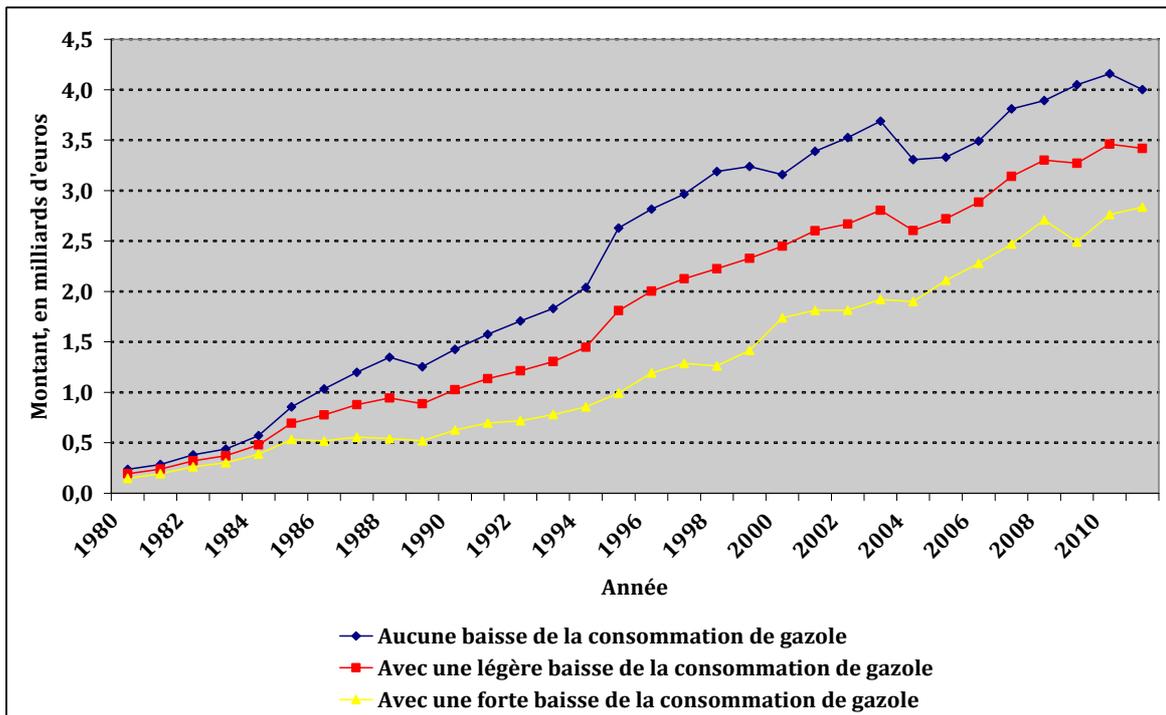
La diésélisation du parc a donc permis d'amortir une part très significative de la hausse du coût des carburants observée depuis la fin des années 1990. Cependant, cet effet s'essouffle mécaniquement au fur et à mesure que la diésélisation du parc des ménages s'accroît ; il a d'ailleurs atteint un point bas en 2011, puisqu'il n'a contribué à réduire le coût moyen des carburants que de 0,34 %. On peut donc craindre que cet effet amortisseur ne disparaisse tout à fait dans les années à venir, ce qui se traduira (si les cours du pétrole brut continuent à croître comme ils l'ont fait depuis une douzaine d'années) par des hausses du coût moyen des carburants nettement plus importantes que celles que les ménages ont connues dans les années 2000.

1.3.2. ... au prix d'un manque à gagner croissant pour l'Etat

Principale cause de la diésélisation du parc, la différence de traitement fiscal entre supercarburants et gazole peut être considérée comme une forme de subvention publique à la consommation de gazole, qui induit donc un manque à gagner pour les pouvoirs publics.

Il est possible de calculer le montant approximatif de recettes fiscales supplémentaires (TICPE et TVA) que l'Etat aurait perçu à court terme si le barème de la TICPE applicable à l'essence avait été appliqué au gazole acheté par les ménages en France. Ce surplus fiscal hypothétique a été calculé selon trois scénarios, dans lesquels la réduction des volumes de gazole achetés par les ménages suite à la hausse des taxes est respectivement nulle, faible, et forte. Les résultats de ces estimations sont présentés sur le graphique 6, pour chaque année depuis 1980.

Graphique 6 : Recettes fiscales supplémentaires (TICPE et TVA sur les carburants) résultant d'une application du barème de la TICPE applicable à l'essence aux volumes de gazole consommés par les consommateurs français par année, en euros courants



Source : CPDP, DGDDI et calculs de la mission. La légère baisse des montants entre 1988 et 1989 est due au manque d'homogénéité des données utilisées et n'est donc pas significative. Les réactions comportementales ont été calculées sous l'hypothèse d'élasticités-prix directes de la demande de gazole de -0,3 et -0,6. Dans tous les cas, on suppose que la consommation d'essence n'est pas affectée par la variation du prix du gazole.

Lecture : en 2011, si le barème de la TICPE applicable au gazole acheté par les consommateurs en France avait été le même que celui applicable à l'essence, et si la consommation de gazole était restée constante malgré la hausse de prix provoquée par la hausse des taxes, alors les recettes de TICPE et de TVA auraient été supérieures de 4,0 milliards d'euros à ce qu'elles ont effectivement été en 2011. Si la demande de gazole avait légèrement diminué suite à la hausse du prix du gazole, alors ce supplément de rentrées fiscales n'aurait été que de 3,4 milliards d'euros. Enfin, si la demande de gazole avait fortement diminué, alors ce supplément de rentrées fiscales n'aurait été que de 2,84 milliards d'euros.

On peut voir que l'existence d'une fiscalité préférentielle sur le gazole a induit un manque à gagner pour l'Etat qui a crû au fur et à mesure de la diésélisation du parc et dont le montant en 2011 est compris entre 2,8 et 4 milliards d'euros. Il convient toutefois d'interpréter ces montants avec précaution, en gardant à l'esprit trois remarques de méthodes :

- ◆ ce manque à gagner est estimé uniquement sur le gazole acheté par les ménages, et non sur l'intégralité du gazole vendu en France (l'ordre de grandeur de ce manque à gagner total pour l'Etat est difficile à calculer, en raison des remboursements partiels de TICPE dont bénéficient certaines entreprises) ;
- ◆ ce manque à gagner est une évaluation de court terme, et rien ne permet d'affirmer que le surplus de recettes fiscales resterait au même niveau dans les années suivant l'égalisation des barèmes de TICPE. Au contraire, la suppression du régime fiscal privilégié dont bénéficie le gazole aurait à coup sûr des effets économiques et sociaux importants à moyen terme (modification du parc automobile, des choix résidentiels des ménages, de la localisation des entreprises) qui se répercuteraient à leur tour sur la consommation de carburant et réduiraient les recettes de TICPE et de TVA. Ces effets ne sont pas pris en compte dans le chiffrage présenté ici ;

Annexe II

- ◆ un alignement de la TICPE applicable au gazole sur celle applicable à l'essence conduirait évidemment à une hausse du prix du gazole, qui causerait un effet de substitution tendant à accroître la consommation de produits non pétroliers, et un effet de revenu tendant à réduire cette même consommation.⁷ Le plus probable serait que l'effet de revenu serait dominant, d'où une baisse des recettes de TVA collectées sur la consommation hors carburants. Les estimations de recettes fiscales supplémentaires données ci-dessous ne prennent pas en compte ces pertes de recettes concomitantes, et constituent donc des majorants.

Un alignement de la TICPE applicable au gazole sur celle applicable à l'essence représenterait évidemment une hausse de la pression fiscale ; toutefois, celle-ci resterait modérée si on la compare à la forte baisse de la pression fiscale sur les carburants qui a eu lieu depuis le milieu des années 1990. En étudiant le tableau 3, on peut en effet voir que cette hausse de la pression fiscale ne compenserait que 40 à 45 % de la baisse observée depuis 1999. Autrement dit, même si une telle réforme fiscale était adoptée, le poids des taxes payées par les ménages sur leurs achats carburants resterait nettement moins élevé que dans les années 1990.

Tableau 3 : Evaluations de la baisse du poids des taxes sur les carburants observée entre 1999 et 2011, et de la hausse hypothétique de ce poids suite à un alignement de la TICPE applicable au gazole sur celle applicable à l'essence

	1999	2011 (fiscalité actuelle)	2011 (fiscalité identique sur le gazole et l'essence)	Evolution 1999-2011, en points	Hausse hypothétique, en points de pourcentage
Part des taxes dans le PIB	1,41 %	1,04 %	1,22 %	-0,37	+0,17
Part des taxes dans le revenu disponible des ménages	2,23 %	1,58 %	1,83 %	-0,65	+0,26

Source : CPDP, Bilan de la circulation (SOeS), Comptes nationaux 2011 et calculs de la mission. La valeur du supplément de recettes fiscales dû à la réforme utilisée pour calculer les parts est celle issue du scénario intermédiaire (élasticité-prix de la consommation de gazole égale à -0,3).

2. L'Etat bénéficie-t-il d'un surcroît de recettes fiscales lorsque les prix du pétrole augmentent ?

Dans le débat public, l'Etat est régulièrement accusé de bénéficier indûment des épisodes de hausse du prix du pétrole via un surplus de recettes fiscales. En effet, la taxe sur la valeur ajoutée étant assise (en partie) sur les prix hors taxes, toute hausse des cours se traduit mécaniquement par une augmentation des recettes de TVA acquittée sur les carburants. Toutefois, cet effet est au moins partiellement compensé par la baisse des recettes de TICPE, due au recul de la consommation. De plus, les hausses du cours du baril ont un impact notable sur les dépenses de l'Etat qui consomme lui aussi des produits pétroliers. Il est donc loin d'être certain que l'effet net sur les finances publiques soit positif.

Sans prétendre trancher ce débat, la mission a souhaité y apporter une contribution, en s'interrogeant sur l'existence d'un éventuel surplus de recettes fiscales acquittées par les ménages. Après un rapide inventaire des effets complexes que les hausses du cours du baril sont susceptibles d'avoir sur les finances publiques (2.1), l'analyse qui suit souligne les limites de la méthode actuellement utilisée par l'Administration pour mesurer l'impact des

⁷ Si l'on suppose que les produits non pétroliers sont des biens normaux, c'est-à-dire des biens dont la consommation croît avec le revenu.

variations des prix du pétrole sur les finances publiques (2.2), avant de préciser sous quelles conditions économiques un surplus de recettes fiscales peut apparaître et d'en donner une évaluation sommaire (2.3).

2.1. L'effet net des variations des prix du pétrole sur les finances publiques est incertain à court terme, et clairement négatif à long terme

2.1.1. Effets à court terme

2.1.1.1. Sur les recettes

A court terme, c'est-à-dire dans un délai de quelques semaines ou quelques mois, une hausse des prix du pétrole a deux effets directs sur les recettes des taxes sur les carburants acquittées par les consommateurs :

- ◆ la TVA sur les carburants étant proportionnelle aux prix hors taxes augmentés de la TICPE, la hausse des prix entraîne mécaniquement une augmentation des recettes de TVA ;
- ◆ la TICPE étant une taxe assise sur les volumes vendus, son produit diminue à proportion du recul de la consommation provoqué par la hausse des prix.

Ces deux effets étant de sens contraire, l'effet net d'une hausse des prix du pétrole sur les recettes de TICPE et de TVA sur les carburants est inconnu *a priori*, et dépend de l'élasticité de la demande de carburants aux prix TTC.

On peut par ailleurs noter qu'une hausse du prix du pétrole a deux effets indirects sur les recettes de TVA collectées sur d'autres produits :

- ◆ la hausse du coût du baril entraîne une augmentation des coûts de production de tous les produits dont la fabrication fait appel aux énergies fossiles. Ces surcoûts peuvent provoquer une hausse des prix de vente hors taxes de ces produits, ce qui se traduit par des recettes de TVA supplémentaire, sur des produits autres que les carburants ;
- ◆ les effets de substitution et de revenu dus à la hausse des prix des carburants peuvent amener les ménages à réduire leur consommation d'autres produits, d'où une diminution des recettes de TVA.

Ces effets croisés sont le plus souvent négligés en raison de la difficulté qu'il y a à les mesurer. Toutefois, rien n'indique qu'ils soient effectivement d'un ordre de grandeur négligeable par rapport aux effets directs mentionnés ci-dessus.

2.1.1.2. Sur les dépenses

Une hausse du prix des carburants a deux effets sur les dépenses de l'Etat :

- une hausse mécanique des dépenses de carburants de l'Etat, en particulier celles des forces armées ;
- les hausses éventuelles des aides ciblées sur les secteurs les plus touchés par la hausse des prix (pêcheurs, agriculteurs, aide à la cuve).

2.1.2. A moyen et long terme

L'évaluation des conséquences à moyen et long terme (c'est-à-dire dans un délai de plus de six mois) de la hausse des cours du pétrole sur les finances publiques dépasse très largement le cadre de la mission. On se bornera donc ici à rappeler que les hausses des cours du baril ont pour effet de réduire la croissance économique, par la contraction de la demande intérieure et le renchérissement des coûts de production, ce qui aboutit à une diminution des principales recettes fiscales (impôt sur les revenus, impôt sur les sociétés, TVA) et à une augmentation des dépenses d'intervention (l'assurance-chômage en particulier). Il ne fait donc aucun doute qu'à moyen terme cette perte de croissance et ces pertes de recettes compensent largement un éventuel surplus de recettes fiscales à court terme.

2.2. La commission Durieux a proposé la première méthode visant à mesurer l'effet net des variations des prix du pétrole sur les recettes des taxes sur les carburants

2.2.1. Cette méthode utilise les prévisions de la LFI comme point de comparaison pour établir l'effet de la hausse du prix du pétrole sur les recettes fiscales

A la demande du premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a installé en 2005 une commission indépendante chargée d'évaluer l'impact de la hausse des prix du pétrole sur les finances de l'Etat. Cette commission présidée par M. Bruno Durieux a établi une méthode permettant de mesurer l'effet des variations des prix des carburants sur les recettes de TICPE et de TVA.⁸

Selon la méthode définie par la commission Durieux, l'effet de la hausse des prix du pétrole sur les recettes de la puissance publique est évalué par la différence entre les recettes de TICPE et de TVA sur les carburants prévues par la loi de finances initiales (LFI) et les recettes effectivement constatées sur l'exercice budgétaire correspondant. Ainsi, la commission Durieux a évalué pour l'année 2005 la perte de recettes de TIPP à 837 millions d'euros et le gain de recettes de TVA à 625 millions d'euros, soit une perte nette pour l'Etat de 212 millions d'euros. De la même façon, l'effet sur les dépenses de l'Etat est évalué par la différence entre les dépenses prévues par la LFI et les dépenses constatées, à laquelle s'ajoute le coût des mesures d'aide non prévues par la LFI (aides agricoles, aide intermittente à la cuve).

2.2.2. La méthode de la commission Durieux constitue un outil intéressant pour le suivi des recettes fiscales...

La méthode définie par la commission Durieux présente deux avantages :

- ◆ ses résultats sont disponibles quasiment en temps réel, et existent sur une période relativement longue (à un rythme mensuel depuis 2005) ;
- ◆ étant construits sur la prévision budgétaire de la LFI, ses résultats permettent aux décideurs publics de suivre la trajectoire des recettes fiscales par rapport aux prévisions, et donnent des indications sur l'effet des hausses des prix du pétrole sur les finances publiques.

⁸ Rapport de la commission indépendante chargée d'évaluer l'impact de la variation des prix du pétrole sur les finances de l'Etat, novembre 2005.

Annexe II

Tableau 4 : Evaluations des pertes et surplus de recettes fiscales sur les carburants, évalués par la méthode de la commission Durieux

Année	Pertes de recettes de TICPE	Pertes ou surplus de recettes de TVA sur les carburants	Pertes ou surplus de recettes fiscales sur les carburants
2005	-837	+625	-212
2006	-765	+136	-629
2007	-129	-230	-359
2008	-529	+872	+343
2009	-335	-1669	-2004
2010	+68	+805	+873
2011	-31	+999	+968

Source : rapports de la commission Durieux et DGDDI. Tous les montants sont en millions d'euros. La prévision de recettes de TVA sur les carburants est calculée en supposant que les prix moyens des carburants au cours de l'année considérée sont égaux aux prix moyens observés au cours de l'année précédente.

Plus précisément, les résultats de la méthode Durieux montrent que les recettes de TICPE ont toujours été inférieures aux prévisions entre 2005 et 2011, à l'exception d'un léger surplus en 2010 (tableau 4). La TICPE étant proportionnelle aux volumes de carburants vendus en France, ces pertes de recettes répétées montrent que la consommation de carburant est chaque année inférieure aux prévisions, probablement en raison de la pression à la baisse que la cherté croissante du pétrole exerce sur elle. Par ailleurs, les recettes de TVA sur les carburants sont beaucoup plus corrélées aux variations des cours du pétrole brut que les recettes de TICPE : elles ont dépassé les prévisions les années de forte augmentation des cours (2008, 2010, 2011), et étaient inférieures aux prévisions les années où le prix du baril a stagné ou diminué (2006, 2009). Dans l'ensemble, l'effet TVA semble dominer l'effet TICPE, et l'écart net des recettes fiscales à la prévision est positif pour les années de forte hausse des prix (2008, 2010, 2011).

L'application de la méthode définie par la commission Durieux amène donc à conclure que l'Etat bénéficie d'un surplus de recettes fiscales lorsque les prix du pétrole augmentent. Toutefois, la mission considère qu'il n'est pas certain que cette méthode soit à même de mesurer précisément l'effet net des hausses du prix du pétrole sur les finances publiques, pour des raisons développées dans le paragraphe suivant.

2.2.3. ... mais ne permet pas de mesurer précisément l'éventuel surplus de recettes fiscales dû à une hausse du prix du pétrole

L'effet net des variations des prix du pétrole sur les recettes de TVA et de TICPE peut être défini comme la différence entre les recettes fiscales effectivement constatées (les recettes *factuelles*) et les recettes qui auraient été constatées dans la même situation si les prix des carburants n'avaient pas varié (les recettes *contrefactuelles*). Si l'on retient cette définition de l'effet net, alors la méthode de la commission Durieux ne permet pas de le mesurer avec certitude, car la prévision de la LFI ne peut être considérée comme une bonne mesure des recettes contrefactuelles, et ce pour trois raisons :

- ◆ la prévision de recettes fiscales de la LFI est le résultat d'un processus d'élaboration complexe, qui s'appuie sur les prévisions de la direction générale des douanes et des taxes indirectes, de la direction du Budget et de la direction générale du Trésor. La valeur de la prévision finale dans la loi de finances dépend des hypothèses de consommation de carburants retenues lors de l'« arbitrage recettes » qui se tient chaque année au mois de juillet et qui détermine le scénario macroéconomique sur lequel la loi de finances est construite. La prévision de la LFI est donc conditionnée par l'ensemble des hypothèses faites dans le scénario macroéconomique, et pas seulement aux hypothèses faites sur les prix des carburants. En toute rigueur, l'écart entre les

Annexe II

recettes constatées et la prévision doit être considéré comme l'effet de l'ensemble des différences constatées entre le scénario et la situation macroéconomique qui prévaut au cours de l'exercice correspondant. Par exemple, des recettes de TICPE plus faibles que prévues peuvent être dues à une croissance économique inférieure à la prévision ;

- ◆ la prévision de la LFI est par ailleurs sujette à de simples erreurs de prévision, ce qui signifie que même si le scénario macroéconomique de la LFI s'était réalisé point par point, les recettes contrefactuelles de TICPE et de TVA auraient probablement été différentes de la prévision de la LFI ;
- ◆ enfin, quand bien même l'écart de recettes fiscales serait effectivement dû aux variations du prix du pétrole, rien ne permet de conclure qu'il s'agit de l'effet des variations observées *au cours de l'année correspondante*. Au contraire, il est très probable que les hausses du cours du baril produisent leurs plus grands effets avec un certain retard qui correspond au temps nécessaire aux agents économiques pour adapter leurs comportements (changement de véhicule, déménagement).

L'analyse des recettes fiscales de l'année 2003 permet d'illustrer les limites de la méthode. Alors que les prévisions de recettes de TIPP de la LFI pour 2003 s'élevaient à 25,8 milliards d'euros (source : rapports sur les voies et moyens 2004), les recettes de TIPP observées pour 2003 n'ont été que de 24,3 milliards d'euros, soit un écart de 1,5 milliards d'euros. Dans la mesure où les prix à la pompe sont restés remarquablement stables en 2003, on ne peut ni avancer l'idée que d'éventuels surplus de TVA aient compensé cet écart, ni interpréter cette différence comme l'effet d'une hausse des prix. Autrement dit, l'application de la méthode de la commission Durieux à l'année 2003 conclut à l'existence d'un déficit de recettes de l'ordre du milliard d'euros,⁹ que l'on ne peut pas considérer comme l'effet de la hausse du cours du baril au cours de cette année. En revanche, il est tout à fait possible que la baisse de la consommation de carburant constatée en 2003 soit l'effet différé de la première forte hausse du cours du baril qui a eu lieu en 2000 (par l'intermédiaire d'un renouvellement du parc automobile au profit de véhicules moins consommateurs par exemple).

En conclusion, la mission considère que les pertes et surplus de recettes fiscales évalués par la méthode de la commission Durieux reflètent notamment, mais pas uniquement, l'effet des hausses du prix du pétrole sur les recettes fiscales, et ne permettent donc pas de conclure que l'Etat bénéficie d'un surcroît de recettes lorsque le coût du baril augmente. Dans la mesure où cette méthode permet un suivi précis des recettes fiscales sur les carburants sans induire un surcroît de travail notable pour l'Administration, la mission estime qu'il convient de pérenniser son utilisation, en prenant garde toutefois à en interpréter prudemment les résultats.

2.3. Si les recettes fiscales augmentent légèrement à court terme suite à une hausse du prix du pétrole, elles diminuent plus fortement à moyen terme en raison de la baisse de la demande de carburants

A défaut de proposer une méthode alternative, travail qui dépasse largement les tâches qui lui ont été confiées, la mission a souhaité mettre en évidence deux points peu explorés par la méthode de la commission Durieux :

- ◆ premièrement, l'élasticité-prix de la demande de carburant est le paramètre-clé qui détermine le sens de l'effet net des hausses des prix du pétrole sur les recettes fiscales ;
- ◆ deuxièmement, le sens de cet effet net dépend étroitement de l'horizon temporel dans lequel on se place : il est en effet très probable que l'effet net est légèrement positif à court terme (moins d'une année), mais fortement négatif à moyen terme (deux ou trois ans).

⁹ La mission n'a pas été en mesure d'en calculer le montant précis.

2.3.1. L'effet net d'une hausse du prix des carburants dépend de l'élasticité-prix de la demande de carburant

Comme on l'a souligné précédemment, l'effet net d'une hausse des prix des carburants sur les recettes fiscales (TCA et TICPE) dépend cruciallement de l'élasticité de la demande de carburants au prix TTC : si elle est élevée (en valeur absolue), alors les consommateurs diminuent fortement leur consommation suite à la hausse des prix, auquel cas les pertes de TICPE excèdent les gains de TVA. En revanche, si cette élasticité est faible, alors les volumes vendus baissent peu et les gains de TVA dépassent les pertes de TICPE. Autrement dit, l'effet net d'une hausse des prix dépend de la position de l'élasticité de la demande par rapport à une valeur-seuil : si l'élasticité est supérieure (en valeur absolue) à ce seuil, alors les recettes fiscales diminuent lorsque le prix du pétrole augmente, et inversement. Il est possible de donner une approximation de cette valeur seuil (la méthode de calcul est détaillée dans l'encadré 1) :

$$\mathcal{E}_{\text{seuil}} = - \frac{TVA}{TICPE + TVA}$$

Cette valeur seuil est égale à la part de la TVA dans l'ensemble des taxes acquittées sur un litre de carburant, soit environ -0,29 pour le diesel et -0,33 pour le sans plomb 95 en 2011. La question essentielle devient dès lors de savoir si les élasticité-prix de la demande de gazole et d'essence sont inférieures ou supérieures à ces valeurs seuils. Le tableau 5 rassemble les résultats de travaux économétriques menés en vue d'estimer l'élasticité-prix de la demande carburant en France.

Tableau 5 : Estimations de l'élasticité-prix de la demande de carburant en France

Source	Elasticité-prix de court terme	Elasticité-prix de moyen terme	Méthode d'estimation
CGDD 2011	Essence : -0,35 Gazole : -0,1 Ensemble : -0,26	Entre -0,6 et -0,8	Modèle de demande sur les enquêtes <i>Budget des Familles</i>
Clerc et Marcus 2009	-0,2	-0,4	Modèle de séries temporelles sur comptes nationaux trimestriels
Combet, Gherzi et Hourcade 2009	nd	-0,5	Modèle de demande sur la consommation agrégée des ménages
Kemel, Collet et Hivert 2009	-0,3	-0,76	Modèle de comportement des automobilistes sur les enquêtes <i>Parc Auto</i>
DG Trésor 2012	-0,11	nd	Modèle de séries temporelles à partir de l'indice des prix des produits pétroliers

Source : CGDD, « Consommation de carburant : effets des prix à court et à long termes par type de population », *Etudes et documents* n° 14 ; Marie Clerc, Vincent Marcus, « Élasticité-prix des consommations énergétiques des ménages », *Documents de travail de la Direction des Etudes et des Synthèses Economiques* n° G 2009-08, Insee ; Emmanuel Combet, Frédéric Gherzi, Jean-Charles Hourcade, « Taxe carbone, une mesure socialement régressive ? », *document de travail du CIRED* n° 12-2009 ; E. Kemel, R. Collet and L. Hivert, « How do French Motorists React to a Multi-annual Fuel Price Increase? An Econometric Analysis Based on a 1999-2007 Panel Dataset », *12th International Conference for Transport Behaviour Research*, décembre 2009.

Annexe II

S'il existe clairement des divergences entre ces différentes publications, un point semble néanmoins faire consensus : l'élasticité-prix de court terme est faible, voire très faible, tandis que l'élasticité-prix de moyen terme est nettement plus élevée.¹⁰ Plus précisément, l'élasticité-prix de court terme est inférieure ou au plus égale à la valeur-seuil mentionnée précédemment, tandis que l'élasticité-prix de long terme est largement supérieure. Cela signifie que, si une hausse du prix des carburants peut entraîner une légère augmentation des recettes totales de taxes sur les carburants à court terme, cette même hausse aboutit à une baisse plus forte de ces mêmes recettes à long terme.

2.3.2. Les hausses des prix des carburants augmentent légèrement les recettes fiscales à court terme, mais les diminuent fortement à plus long terme

Afin de donner des ordres de grandeur, la mission a calculé l'effet hypothétique sur les recettes fiscales d'une hausse de 10 % du prix moyen des carburants en 2011 (ce qui correspond à une hausse du cours du baril d'environ 18 %), en retenant des valeurs médianes pour les élasticités-prix de la demande de carburants (-0,2 pour le court terme et -0,5 pour le moyen terme).

Avant de commenter les résultats de ce chiffrage sommaire (présentés dans le tableau 6), il faut souligner que la mission a pris en compte uniquement les effets directs de la hausse des prix des carburants sur les taxes acquittées sur les achats de carburant, et pas les effets croisés sur les taxes collectées sur d'autres produits. Il est pourtant certain qu'une hausse du prix des carburants entraînerait (comme dans le cas d'un alignement de la TICPE applicable au gazole sur celle applicable à l'essence) un effet de substitution qui tend à accroître la consommation de produits non pétroliers, et un effet de revenu négatif qui tend à réduire cette même consommation. Il est vraisemblable que l'effet de revenu est plus fort que l'effet de substitution et que la consommation de produits non pétroliers diminue donc suite à une hausse du prix des carburants, ce qui aboutit à une baisse des recettes de TVA collectées sur cette consommation hors carburants. Les gains de TVA à court terme mentionnés dans le tableau 6 doivent donc être interprétés comme des majorants, potentiellement bien supérieurs aux gains nets de recettes de TVA.

Tableau 6 : Effets sur les recettes fiscales à court terme et à long terme d'une hausse de 10 % des prix des carburants en 2011

	Hypothèse sur l'élasticité-prix de la demande	Effet sur les recettes de TICPE	Effet sur les recettes de TVA sur les carburants	Effet net sur les recettes fiscales
Effet à court terme	-0,2	-286	+511	+225
Effet à moyen terme	-0,5	-716	+295	-421

Source : DGEC, CPDP, DGDDI et calculs de mission. Tous les montants sont en millions d'euros. Seuls les effets directs de la hausse des prix des carburants sur les taxes sur les carburants sont pris en compte.

Ces résultats s'interprètent comme suit :

- ◆ si le prix TTC moyen des carburants en 2011 avait été supérieur de 10 % à ce qu'il a effectivement été au cours de cette année, les recettes de TICPE collectée sur les carburants achetés par les ménages auraient diminué de 286 millions d'euros, alors que les recettes de TVA auraient augmenté de 511 millions d'euros. A court terme, la hausse du prix des carburants aboutirait donc à un surplus de recettes fiscales d'environ 225 millions d'euros sur une année ;

¹⁰ Une limite de ces travaux est que le court terme et le moyen terme ne sont jamais définis précisément. Cependant, une étude attentive des données utilisées permet d'affirmer que le court terme correspond à une période d'une année (une année au maximum), tandis que le moyen terme s'étend sur une période comprise entre deux ou cinq années.

Annexe II

- ◆ cependant, la situation est toute autre à moyen terme : si le prix moyen des carburants en 2011 avait été supérieur de 10 % à ce qu'il a effectivement été au cours de cette année, et si les consommateurs français avaient pu procéder immédiatement à tous les ajustements qui ne sont en réalité possibles qu'à moyen terme (changer de véhicule ou de lieu de domicile par exemple), alors les recettes de TICPE auraient diminué de 859 millions d'euros, les recettes de TVA n'auraient augmenté que de 223 millions d'euros, et l'effet net aurait été une perte annuelle de recettes de 636 millions d'euros. Rappelons que cette perte nette ne correspond pas aux pertes de recettes que la puissance publique aurait connues en 2011 si le prix moyen des carburants en 2011 avait été supérieur de 10 % à ce qu'il a effectivement été, mais donne simplement un ordre de grandeur des pertes de recettes annuelles qu'aurait connues la puissance publique dans les années suivant une hausse de 10 % des prix des carburants en 2011.

En résumé, il est vrai qu'une hausse du prix du pétrole augmente faiblement les recettes des taxes sur les carburants à court terme, mais cette même hausse les diminue à moyen terme dans une proportion plus forte car elle induit des modifications des comportements qui réduisent la demande de carburant. Il apparaît donc essentiel de bien préciser l'horizon temporel que l'on considère lorsqu'on étudie l'effet de l'augmentation du coût du baril sur les finances publiques. De plus, il est très probable que les pertes de recettes de TVA sur le reste de la consommation des ménages compensent au moins partiellement ce léger surplus de recettes fiscales à court terme.

Au-delà des grandes masses de recettes fiscales, on peut noter que, dans la mesure où les consommateurs ne peuvent pas tous ajuster leur consommation de carburant dans les mêmes proportions, une hausse du prix du pétrole a potentiellement des effets redistributifs non négligeables. En particulier, les populations des zones périurbaines et rurales ont une consommation de carburant plus rigide que les populations urbaines, ce qui peut les amener à acquitter davantage de taxes sur les carburants à court terme comme à long terme lorsque le prix du pétrole augmente. Ces effets redistributifs ont donc probablement pour conséquence d'augmenter la charge fiscale des populations rurales et périurbaines tout en réduisant celle des populations urbaines. Toutefois, évaluer rigoureusement ces effets redistributifs est une tâche complexe et délicate que la mission n'a pas essayé de mener à bien.

Annexe II

Encadré 1 : Méthode de calcul de la valeur-seuil de l'élasticité-prix de la demande de carburant

La recette de TVA sur un litre de carburant est égale au produit du taux de la TVA (noté τ) et de la somme du prix hors taxes (noté p_{HT}) et de la TICPE notée T . Les recettes totales de TVA sur les carburants (notées R_{TVA}) sont égales au produit de la recette de TVA sur un litre et du nombre de litres vendus.

$$R_{TVA} = q \times \tau \times (p_{HT} + T) = q \times \tau \times \left(\frac{p_{TTC}}{1 + \tau} \right)$$

Les recettes de TICPE sur les carburants (notées R_{TIC}) sont égales au produit de la TICPE applicable à un litre de carburant (0,4419 € pour un litre de gazole en 2012 par exemple) et du nombre de litres vendus.

$$R_{TIC} = q \times T$$

Les recettes totales de taxes sur les carburants sont égales à la somme des recettes de TVA et de TICPE :

$$R_{TOT} = R_{TVA} + R_{TIC}$$

Suite à une légère variation du prix du carburant, la variation des recettes fiscales s'écrit (en différenciant totalement) :

$$\begin{aligned} dR_{TOT} &= dR_{TVA} + dR_{TIC} \\ &= q \times \frac{\tau}{1 + \tau} \times \left(1 + \frac{p_{TTC}}{q} \frac{\partial q}{\partial p_{TTC}} \right) \times dp_{TTC} + T \times \frac{\partial q}{\partial p_{TTC}} \times dp_{TTC} \end{aligned}$$

L'élasticité-prix de la demande de carburant notée ε est égale au ratio de la variation de la quantité et de la variation du prix, soit $\varepsilon = \frac{\Delta q}{\Delta p} = \frac{p_{TTC}}{q} \frac{\partial q}{\partial p_{TTC}}$. En remplaçant dans l'équation précédente, on obtient :

$$dR_{TOT} = q \times dp_{TTC} \times \frac{\tau}{1 + \tau} \times \left(1 + \varepsilon \times \left(1 + \frac{T}{\tau \times (p_{HT} + T)} \right) \right)$$

Dans cette équation, on peut voir que la variation des recettes fiscales est positive si et seulement si le terme entre parenthèses l'est aussi. Autrement dit, les recettes fiscales augmentent lorsque le prix du carburant augmente si et seulement si :

$$\varepsilon \leq - \frac{\tau \times (p_{HT} + T)}{T + \tau \times (p_{HT} + T)}$$

Le numérateur de ce ratio est égal à la TVA due sur un litre de carburant ; le dénominateur est égale au total des taxes acquittées sur un litre de carburant. La valeur-seuil est donc égale à (l'opposé de) la part de la TVA dans les taxes dues sur un litre de carburant.

ANNEXE III

Analyse des marges dans le secteur du raffinage

SOMMAIRE

1. LE RAFFINAGE EST CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS OBJECTIVES IMPORTANTES ET CONNAIT DES RESTRUCTURATIONS DE GRANDE AMPLEUR	1
1.1. La concurrence internationale en matière de raffinage monte progressivement en puissance	1
1.2. Le raffinage européen connaît d'importantes restructurations depuis 2009	1
1.3. La demande française en produits pétroliers décline et excède fortement en gazole les capacités de production nationales	2
2. LA MARGE BRUTE DE RAFFINAGE CONNAIT DE FORTES FLUCTUATIONS MAIS S'AMÉLIORE NETTEMENT DEPUIS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2012	3
2.1. La marge brute de raffinage est subie par les raffineurs	3
2.2. Les marges brutes de raffinage connaissent une grande volatilité et une amélioration notable depuis 2012	4
3. SANS POSSIBILITÉ D'ACCÉDER AUX VÉRITABLES MARGES NETTES DU SECTEUR, LA MISSION A MIS EN ŒUVRE DIVERSES INVESTIGATIONS CONFIRMANT LE DIAGNOSTIC D'UNE FAIBLE RENTABILITÉ DU RAFFINAGE.....	6
3.1. Un calcul précis de la marge nette du raffinage supposerait un accès au compte d'exploitation de chacune des raffineries françaises et européennes, ce qui n'a pas été possible	6
3.2. Les raffineurs font état de coûts élevés et croissants qui pèseraient fortement sur leurs conditions d'exploitation	6
3.2.1. <i>Le raffinage français reconnaît des coûts d'exploitation élevés.....</i>	<i>6</i>
3.2.2. <i>Le respect des réglementations françaises et européennes impacte fortement les coûts du raffinage.....</i>	<i>7</i>
3.3. La fourchette de rentabilité fournie par l'UFIP conduirait à identifier plusieurs années de pertes pour le raffinage sur la période récente.....	9
3.4. Les déclarations fiscales 2008-2011 des entreprises du secteur du raffinage indiquent une rentabilité positive mais faible	10
3.5. Les résultats d'Esso en France « hors effets stocks » apparaissent marqués par l'activité de raffinage	11
3.6. Sur la période récente, la mission retient une évaluation des coûts du raffinage (hors approvisionnements) comprise entre 20 et 25 €/tonne (entre 1,7 et 2,2 c€/litre)	12

1. Le raffinage est confronté à des difficultés objectives importantes et connaît des restructurations de grande ampleur

1.1. La concurrence internationale en matière de raffinage monte progressivement en puissance

Il revient moins cher de transporter des pétroles bruts que des produits raffinés. Longtemps l'écart de prix entre les deux a protégé les raffineries européennes plus proches des marchés de consommation.

Pendant, la concurrence est désormais appelée à s'exacerber avec la construction de nouvelles capacités de raffinage dans les pays émergents (Inde, Arabie Saoudite) destinées en grande partie à l'exportation de produits raffinés vers les pays développés et bénéficiant d'un avantage compétitif dépassant le surcoût lié au transport vers les pays consommateurs.

Selon Total, les capacités de raffinage vont progresser d'ici 2017 de 29,5 millions de barils par jour (Mb/j) à 33,6 dans la zone « Asie-Pacifique » (+14 % en cinq ans) et de 8,1 Mb/j à 10 Mb/j au Moyen-Orient (+23 %) sur la même période.

Dans le cas des raffineries nouvelles en Asie dédiées à l'exportation, il s'agit, en outre, de raffineries particulièrement performantes. Selon l'un des rares index publiés par Solomon Associates¹, les coûts de traitement des raffineries européennes sont parmi les plus élevés au monde : l'index est compris entre 100 et 215 pour l'UE, contre une fourchette de 75 à 150 pour la Russie, 90 à 210 pour le Moyen-Orient et entre 60 et 90 pour les nouvelles capacités en Asie.

Au final, malgré les fermetures intervenues et probables dans les pays occidentaux, il est probable qu'ils conserveront une surcapacité globale de raffinage, ce qui pèsera encore sur le taux d'utilisation des raffineries les moins efficaces.

1.2. Le raffinage européen connaît d'importantes restructurations depuis 2009

Les raffineurs européens ont engagé des restructurations lourdes de leur outil de production dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Selon l'UFIP, à la mi-2012, sur 96 raffineries existant en 2009, 8 étaient définitivement fermées, 3 menaçaient de cesser leur exploitation et 5 étaient en vente.

Après une vague de restructuration dans au début des années 80 (fermeture des raffineries d'Ambes, de Pauillac, de Valenciennes, de Vernon, de Vern-sur-Seiche, etc.), le paysage industriel français du raffinage était relativement stable. Jusqu'à la fin des années 2000, la quasi-totalité des majors (Total, BP, Exxon, Shell) opéraient en France.

BP et Shell ont été les premiers à vendre leurs actifs : à Petroplus (2 raffineries rachetées à Shell) mis en faillite en 2011, à Lyondell-Bassell (1 raffinerie rachetée à Shell) qui cherche à présent à revendre son site à l'arrêt depuis près d'un an et à Ineos (1 raffinerie rachetée à BP) qui a dû ouvrir récemment son capital à PetroChina.

Au final, sur les 12 raffineries existant en France en 2010 :

- ◆ la raffinerie des Flandres (Total) à Dunkerque depuis 2010 et la raffinerie Petroplus à Reichstett depuis 2011 sont désormais définitivement fermées ;

¹ Cabinet d'experts américain, mondialement connu, spécialiste de l'audit technique et financier d'installations de raffinage.

Annexe III

- ◆ Lyondell-Basell sur l'Étang de Berre est toujours à l'arrêt, depuis maintenant près d'un an, dans l'attente d'une vente éventuelle ;
- ◆ Petroplus à Petit-Couronne : après la faillite en 2011 de Petroplus, seul acteur européen uniquement présent dans le raffinage, le redressement judiciaire de la raffinerie de Petit-Couronne, a finalement abouti à une mise en liquidation, le tribunal ayant, toutefois, accordé un délai jusqu'au début du mois de novembre pour examiner une éventuelle offre de reprise.

Seuls les 5 raffineries de Total, les 2 raffineries d'Exxon et la raffinerie d'Ineos continuent leur activité. Partant d'une capacité de distillation en France de 98 millions de tonnes en 2009, la capacité s'est ainsi contractée jusqu'à 67 millions de tonnes, soit une baisse de 32 % en 3 ans.

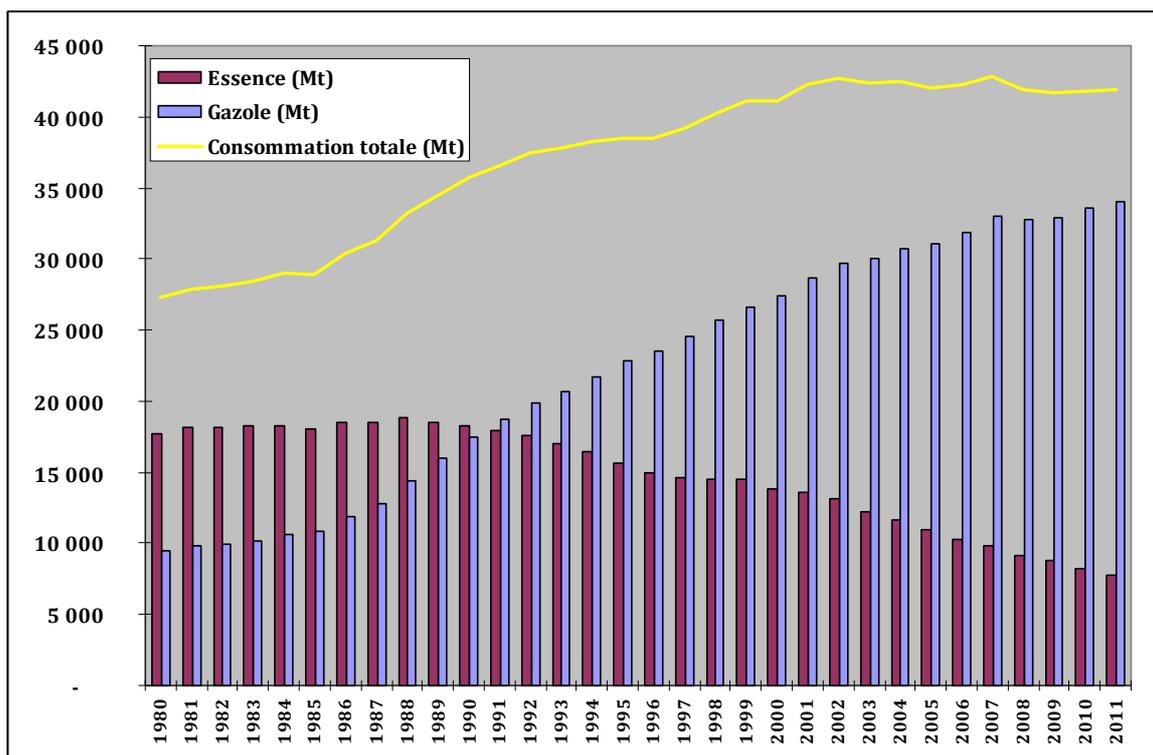
1.3. La demande française en produits pétroliers décline et excède fortement en gazole les capacités de production nationales

La demande française de produits pétroliers est en baisse à moyen et long terme. D'ici 2017, elle devrait se réduire de l'ordre de 1,1 % par an, après s'être déjà contracté de 1,9 % par an entre 2007 et 2012.

En outre, la demande française est très déséquilibrée en faveur du gazole, le déséquilibre ayant encore tendance à s'accroître : la demande de gazole a cru de 2,4 % par an depuis 2007 et va plafonner d'ici 2017 (-0,5 % par an). En revanche, la demande d'essence, après une baisse de 5,7 % par an depuis 2007, va continuer de se réduire (-2,8 % par an).

Or, même s'il est possible par des équipements spécifiques (des hydro-crackeurs notamment) d'améliorer le rendement en gazole d'une quantité de pétrole brut, cette conversion reste limitée. Le raffinage français produit donc trop d'essence et trop peu de gazole par rapport à la demande intérieure, ce qui conduit à importer massivement du gazole et à exporter des essences, notamment vers le marché américain alors que celui-ci est en passe d'atteindre l'autosuffisance pour ce produit.

Graphique 1 : Consommation d'essence et de gazole depuis 1980



Source : CPDC

En France, en 2011, sur une consommation de 34 millions de tonnes de gazole, notre pays a ainsi dû en importer 18 millions de tonnes (soit plus de la moitié du gazole consommé), cependant que plus de 4 millions de tonnes d'essence étaient exportés sur les 10 millions de tonnes produites. Non représenté sur le graphique, la demande en fioul de chauffage connaît, en outre, une forte diminution.

2. La marge brute de raffinage connaît de fortes fluctuations mais s'améliore nettement depuis le début de l'année 2012

2.1. La marge brute de raffinage est subie par les raffineurs

La marge brute de raffinage se définit comme la différence entre la valorisation des produits issus du raffinage et le coût d'approvisionnement des raffineries en pétrole brut. Cette marge est censée rémunérer toutes les opérations de raffinage du pétrole brut mais aussi les coûts de stockage du pétrole brut et des produits raffinés avant leur commercialisation.

Dans la mesure où les produits raffinés sont cotés (à Rotterdam pour la zone Europe) comme le pétrole brut (Londres, Chicago, etc.), la marge brute de raffinage ne relève pas d'un choix des raffineurs. A court terme, ils la subissent.

D'un point de vue comptable, la marge brute se décompose de la manière suivante :

- ◆ coûts fixes (salaires, amortissements des investissements productifs, etc.) ;
- ◆ maintenance des installations ;
- ◆ coûts variables (catalyseurs, produits chimiques, etc.) ;
- ◆ taxes sur la production ;
- ◆ marge nette rémunérant les capitaux investis.

2.2. Les marges brutes de raffinage connaissent une grande volatilité et une amélioration notable depuis 2012

Une marge brute de raffinage sur Brent est calculée par la Direction générale Énergie Climat (DGEC) du ministère en charge de l'énergie, comme la différence entre la moyenne pondérée des cotations internationales des produits pétroliers raffinés sur le marché international de Rotterdam et le cours du Brent.

Il s'agit donc d'un indicateur extrêmement intéressant mais qui ne correspond à la réalité d'aucune raffinerie en particulier.

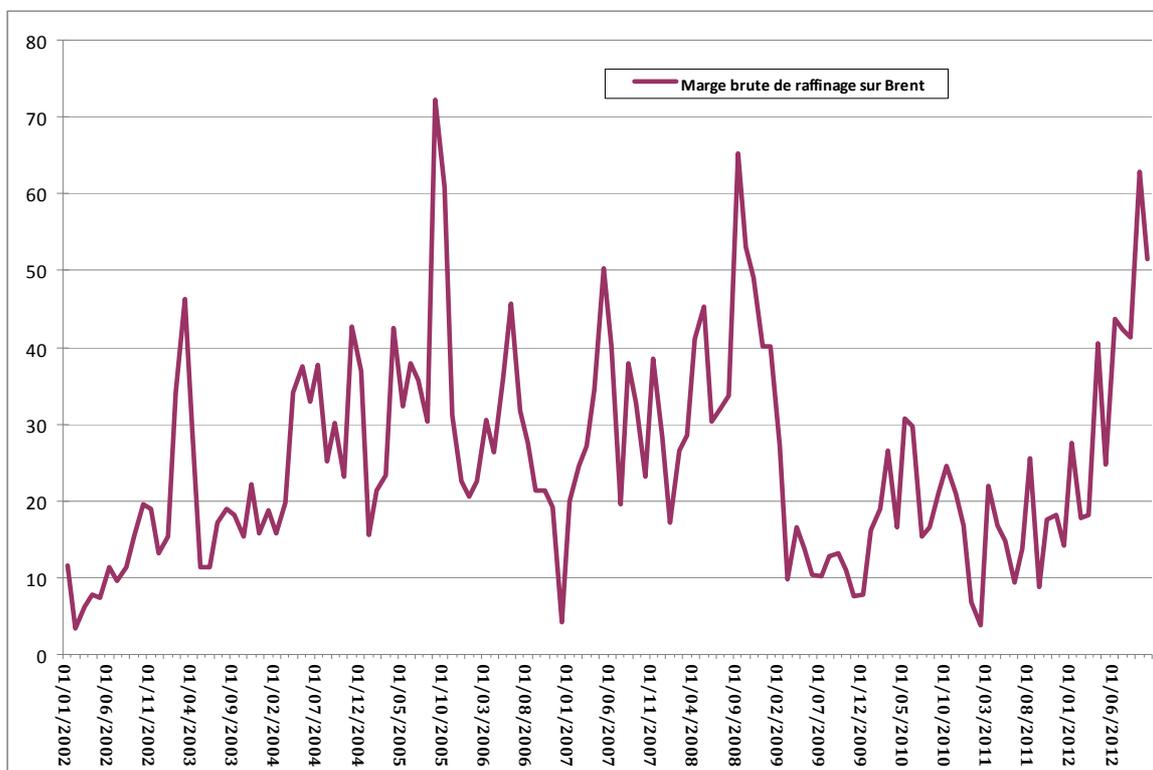
Encadré 1 : Méthode de calcul de la marge brute de raffinage par la DGEC

La méthode de calcul par la DGEC repose sur les bases suivantes :

- Le prix de référence pour le pétrole brut est la cotation moyenne du Brent (FAB) en dollar par baril ;
- Le fret, l'assurance et les pertes sont soustraites du prix du Brent (FAB) avec une évaluation forfaitaire à 0,6 % ;
- Les produits sont ceux d'une raffinerie de type DRCV, conformes aux normes européennes en vigueur (Eurosuper, FOD 0,2 %, gazole moteur EN590, etc..) dans une configuration de rendement visant à obtenir les meilleurs quantités de gazole ;
- Les prix de référence de l'ensemble des produits finis sont issus des cotations moyennes du marché de Rotterdam pour la zone « North West Europe » (CAF) telles que fournies par Reuters ;
- Le fret prend désormais en compte la relation Sullom Voe-Le Havre. Sullom Voe étant le port habituel de chargement du Brent par les pétroliers de 80 000 T ;

La marge calculée est une **marge brute**, les données relatives aux frais variables n'étant pas évaluées de façon identique par l'ensemble de la profession.

Graphique 2 : Évolution mensuelle de la marge brute de raffinage sur Brent depuis 2002



Source : DGEC

Annexe III

La marge brute mensuelle de raffinage ainsi calculée connaît de très amples fluctuations. Comme on le voit sur le graphique ci-dessus, elle peut se trouver ponctuellement en-dessous de 10 €/tonne et au-delà de 60 €/tonne mais elle fluctue couramment entre 10 et 50 € par tonne.

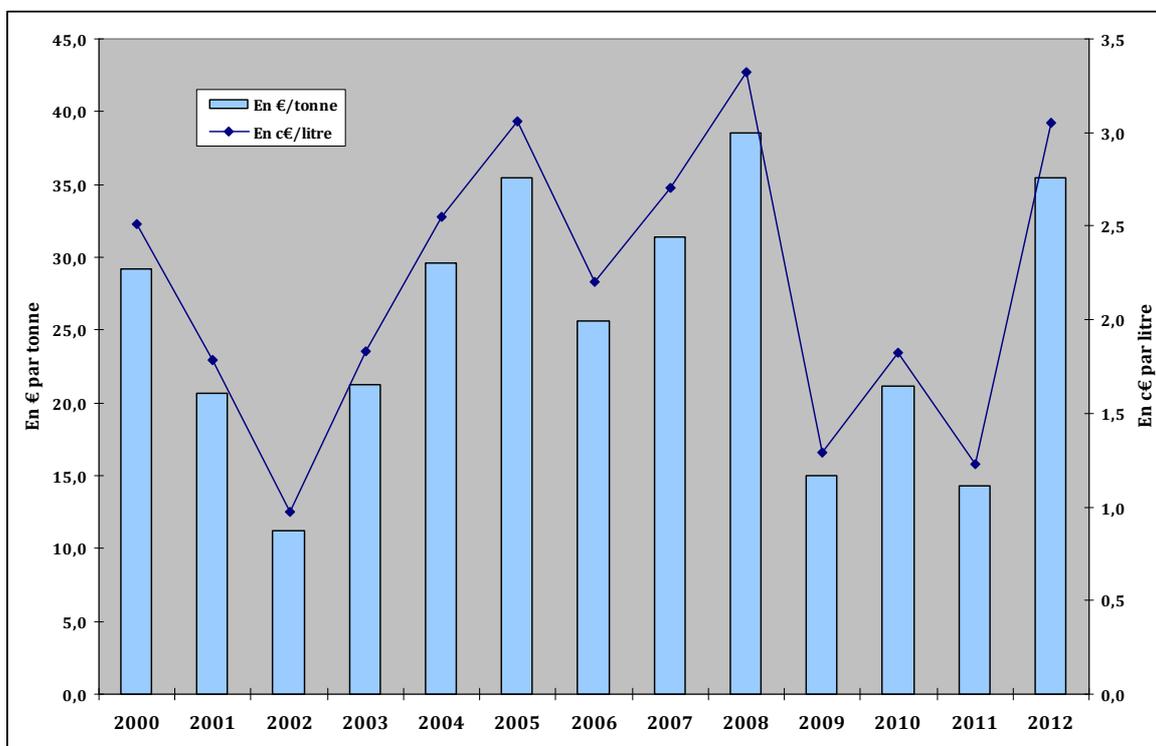
Tableau 1 : Marge brute annuelle de raffinage depuis 2000

	En €/tonne	En c€/litre
2000	29,2	2,5
2001	20,7	1,8
2002	11,3	1,0
2003	21,2	1,8
2004	29,6	2,5
2005	35,5	3,1
2006	25,6	2,2
2007	31,4	2,7
2008	38,5	3,3
2009	15,0	1,3
2010	21,2	1,8
2011	14,3	1,2
2012 (provisoire)	37,0	3,1

Source : DGEC – données 2012 sur 10 premiers mois

D'autres indices de marge brute de raffinage sur Brent existent, publiés par Reuters, Platt's ou IEA dont la reproduction n'est pas possible pour des motifs de propriété intellectuelle mais dont la mission a pu constater qu'ils décrivaient également trois périodes : marges moyennes à élevées avant 2009, marges basses de 2009 à 2011 et marges hautes depuis 2012.

Graphique 3 : Évolution des marges brutes annuelles de raffinage sur Brent depuis 2000



Source : DGEC

Annexe III

Depuis le début de 2012, la marge de raffinage s'est nettement redressée : 17 €/t (ou 1,4 c€/litre) en moyenne sur les trois années 2009, 2010 et 2011 contre 35 €/t (ou 3,1 c€/litre) sur les premiers mois de 2012, sans revenir, toutefois, au pic atteint en 2008.

C'est la réduction des capacités françaises et européennes qui constitue l'hypothèse la plus crédible pour le redressement observé sur les marges brutes de raffinage depuis le début de l'année en cours.

3. Sans possibilité d'accéder aux véritables marges nettes du secteur, la mission a mis en œuvre diverses investigations confirmant le diagnostic d'une faible rentabilité du raffinage

La première phase de la mission avait pu, comme ici, calculer la marge brute de raffinage mais n'avait pas eu le temps nécessaire de conduire des investigations sur les coûts hors approvisionnement du raffinage, et partant sur la marge nette du raffinage.

La fourchette indiquée lors de la table ronde sur le raffinage par l'UFIP, soit de 20 à 25 €/tonne de brut (1,7 c€/litre - 2,2 c€/litre), avait alors été admise, sous réserve d'analyse ultérieure.

3.1. Un calcul précis de la marge nette du raffinage supposerait un accès au compte d'exploitation de chacune des raffineries françaises et européennes, ce qui n'a pas été possible

Ni l'IGF ni le CGIET ne dispose d'une compétence permettant d'investiguer dans la comptabilité analytique interne d'entreprises privées. Par ailleurs, les raffineurs sont extrêmement prudents sur la divulgation de données stratégiques relatives à leur niveau de profitabilité.

La mission a donc eu recours à des entretiens élargis, avec les acteurs du raffinage, comme avec certains experts (IFP-EN) et a procédé au recoupement des informations recueillies.

3.2. Les raffineurs font état de coûts élevés et croissants qui pèseraient fortement sur leurs conditions d'exploitation

3.2.1. Le raffinage français reconnaît des coûts d'exploitation élevés

Les entretiens réalisés par la mission avec Total et Esso SAF (ExxonMobil) ont permis d'obtenir les éléments suivants :

- ◆ Total considère que les marges brutes de raffinage entre 2007 et 2011 ne lui ont pas permis de couvrir ses coûts, que le groupe évalue à 37 €/tonne. Pire, sur la période 2012-2016, le total des coûts s'élèverait à près de 43 €/tonne sous le coup d'un alourdissement des frais fixes de 5 €/tonne ;
- ◆ Esso estime que le point mort du raffinage français serait effectivement situé entre 20 et 25 €/tonne comme l'UFIP l'indique, même si, pour cette entreprise, la hausse des coûts réglementaires dans le raffinage tendrait à déplacer cette fourchette à la hausse : de 25 à 32 €/tonne.

3.2.2. Le respect des réglementations françaises et européennes impacte fortement les coûts du raffinage

Dans le détail, les deux entreprises, ainsi que l'UFIP, mentionnent des facteurs de coûts supplémentaires dans la période récente et pour l'avenir.

Tableau 2 : Contraintes de tous ordres en vigueur mises en avant par le raffinage

Surcoût en €/t	Total	Esso	UFIP
Plan de prévention des risques technologiques (PPRT)	0,7 à 0,9	3,0	*
Modernisation des installations	0,7 à 1		-
Grèves dans les ports	-	0,6	≈0
Déséquilibre gazole/essence	-	0,6	0,4
Arrêt pour inspection des raffineries tous les 6 ans	-	0,6	-
Obligation du pavillon français pour les raffineurs	-	0,1	-
Total	1,4 à 1,9	4,9	> 0,4

Source : recensement par la mission

*: 10 à 70 M€ par raffinerie, des vérifications étant en cours avec le ministère en charge de l'Environnement

L'impact de l'obligation d'incorporation de biocarburants est analysé dans l'annexe IV relative aux marges dans le transport et la distribution des carburants.

Au total, les surcoûts certains pour le raffinage dans la période récente n'excèdent pas 1 €/t de brut traité et par an :

- ◆ les PPRT qui trouvent leur origine dans la loi de 2003, ont abouti jusqu'à présent à des acquisitions foncières avoisinant les 130 M€ (dont 35 pour Petroplus) à financer à trois (État, industriel, collectivités). En soi, cette obligation ne représenterait qu'1 €/t² « one shot ». Mais les industriels incluent généralement dans le coût des PPRT les études de réduction des risques qu'ils ont dû mettre en œuvre à l'occasion de la préparation des PPRT ;
- ◆ le plan de modernisation des installations (lutte contre le vieillissement), lancé en 2010, vise à revoir l'ensemble des procédures de contrôle des installations. Il est difficile d'estimer les surcoûts qu'il occasionnera. La DGPR du ministère en charge de l'Environnement les estime à quelques millions d'euros par an ;
- ◆ les arrêts pour inspection sont liés au contrôle des pièces sous pression. Il est difficile d'y voir un surcoût, ce contrôle s'effectuant partout. Seule la périodicité (tous les 7 ans au lieu de tous les 6 ans) pourrait peut-être être revue en lien avec les nouveaux plans de contrôle susmentionnés ;
- ◆ il s'y ajoute le surcoût récurrent lié à l'exportation d'essence, soit environ 0,5 € par tonne.

Cela étant, un surcoût d'1 €/tonne n'est en rien négligeable, c'est 4 à 5 % des coûts tels qu'ils sont évalués dans cette annexe. En outre, **il y a lieu de s'interroger sur l'accumulation des réglementations à l'égard du secteur du raffinage**, d'autant que les réglementations nouvelles à venir sont, elles aussi, considérables.

² Sur la base d'une consommation de brut dans les raffineries françaises estimée à 55 Mt par an en 2012.

Annexe III

Tableau 3 : Contraintes de tous ordres à venir pour le raffinage

Surcoût en €/t	Total	Esso	UFIP
Quotas d'émissions de CO2	1 à 2	3 à 5,5	2
Émissions industrielles IED	0,9 à 3,0		*
Révision de la directive sur la qualité des carburants (article 7A Fuel Quality Directive)	-	1,0	-
Baisse de la teneur en soufre des fiouls de soute	0,5	-	≈0
Total	2,4 à 5,5	4 à 6,5	> 2

Source : recensement par la mission

* : 20 à 30 M€ par raffinerie selon la référence retenue.

Les évaluations de l'impact des réglementations à venir doivent être réalisées avec attention, car les contraintes semblent lourdes, mais aussi avec prudence, car il existe encore de grandes incertitudes pour plusieurs d'entre elles :

- ◆ la directive IED vise à réduire les émissions de polluants dans l'air et dans l'eau. Elle conduit, en ce moment même, à la rédaction par la Commission européenne d'un document recensant les meilleures pratiques, un BREF³, qui devrait être prêt pour 2014. La France a contesté le premier projet qui aurait abouti à exiger du secteur plus de 160 M€ d'investissements par an pendant 5 ans. Les investissements devraient être compris entre 40 et 160 M€, soit entre 1 et 3 €/t de surcoût pendant cinq ans ;
- ◆ la Commission vient de diffuser son projet de directive mettant en application l'article 7A de la directive « Qualité des Carburants » et qui prévoit une réduction de 6 % des émissions de CO2 sur l'ensemble du cycle de vie des carburants. L'impact potentiel est important mais les paramètres ne sont pas encore arrêtés ;
- ◆ la baisse des teneurs en soufre pour les fiouls de soute engendrera un coût à l'horizon 2020, soit pour les raffineurs s'ils se trouvent avec des fiouls lourds non réglementaires à exporter vers d'autres régions, soit pour les armateurs s'ils doivent équiper leurs navires de « scrubbers » pour désulfurer les fumées.

En revanche, l'impact à venir du système européen de quotas d'émissions, applicable à compter du 1^{er} janvier prochain, commence à être mieux défini. Alors que la phase actuelle du système européen de quotas d'émissions a permis aux raffineurs de vendre des permis excédentaires, la nouvelle phase à venir va contraindre toutes les raffineries à des investissements importants ou à l'acquisition de quotas. A court terme, le surcoût ne devrait pas excéder 2 €/tonne mais il est très probable qu'il augmente par la suite.

Au final, alors que les coûts de raffinage hors pétrole ont déjà eu tendance à augmenter dans la période récente, la combinaison de l'entrée en vigueur de la nouvelle phase des quotas d'émission et de la directive IED pourrait **renchérir les coûts d'au moins 3 ou 4 €/tonne**, ce coût étant spécifique aux raffineurs européens par rapport à tous leurs concurrents.

A court terme, de telles hausses auraient toutes les chances de se traduire dans le prix des produits et d'être ressenties *in fine* par les consommateurs européens. Mais rapidement, dans un marché aussi concurrentiel que celui du pétrole et des produits raffinés, si les raffineries françaises ou européennes cessaient d'être compétitives, d'autres, se situant hors de l'UE, approvisionneraient le marché à leur place. Le problème serait alors industriel.

Proposition n° 1 : évaluer, avec précision, de manière contradictoire et préalable, **les coûts pour le raffinage des mesures réglementaires envisagées** afin d'éviter un empilement fatal à notre industrie.

Proposition n° 2 : rechercher les voies permettant de compenser d'éventuelles hausses des coûts pour les raffineurs français. La remise à plat de toutes les exigences pesant sur les raffineurs pourrait certainement permettre de réviser certaines règles.

³ Best REferences.

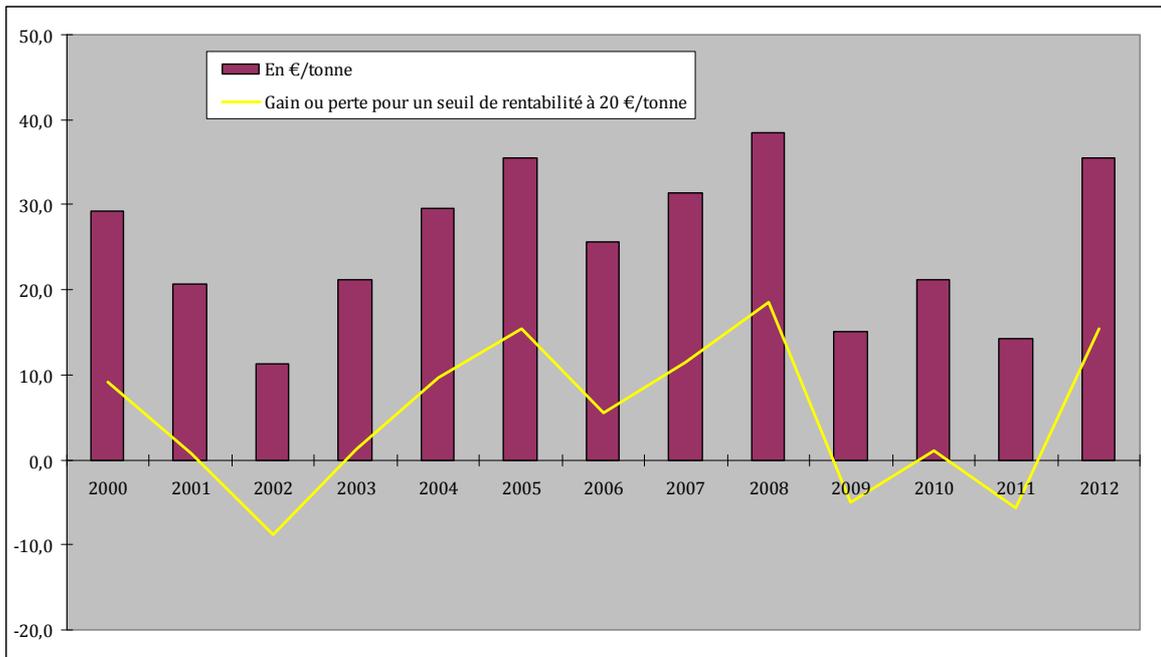
Proposition n° 3 : mobiliser les services de l'État et les industriels pour assurer une défense efficace des intérêts français dans la mise en œuvre de la directive IED.

Proposition n° 4 : s'agissant des quotas d'émissions de CO₂, dont le cadre apparaît intangible, il conviendrait au minimum de tenter de relancer la demande d'une expérimentation d'un mécanisme d'ajustement aux frontières de l'Europe concernant le secteur du raffinage. Si nous acceptons que, sur un produit aussi simple qu'un baril de produits raffinés, le fait de se situer hors de l'Union européenne permet de s'exonérer de tout effort de réduction des émissions de CO₂, alors à terme, c'est l'intégralité de notre industrie qui a vocation à se délocaliser.

3.3. La fourchette de rentabilité fournie par l'UFIP conduirait à identifier plusieurs années de pertes pour le raffinage sur la période récente

L'application d'un seuil de rentabilité entre 20 et 25 €/tonne de pétrole brut, tel qu'évoqué lors de la table ronde sur le raffinage, aboutit à identifier les périodes de pertes ou de gains probables pour le raffinage.

Graphique 4 : Pertes ou gains du raffinage depuis 2000 pour un seuil fixé à 20 €/tonne

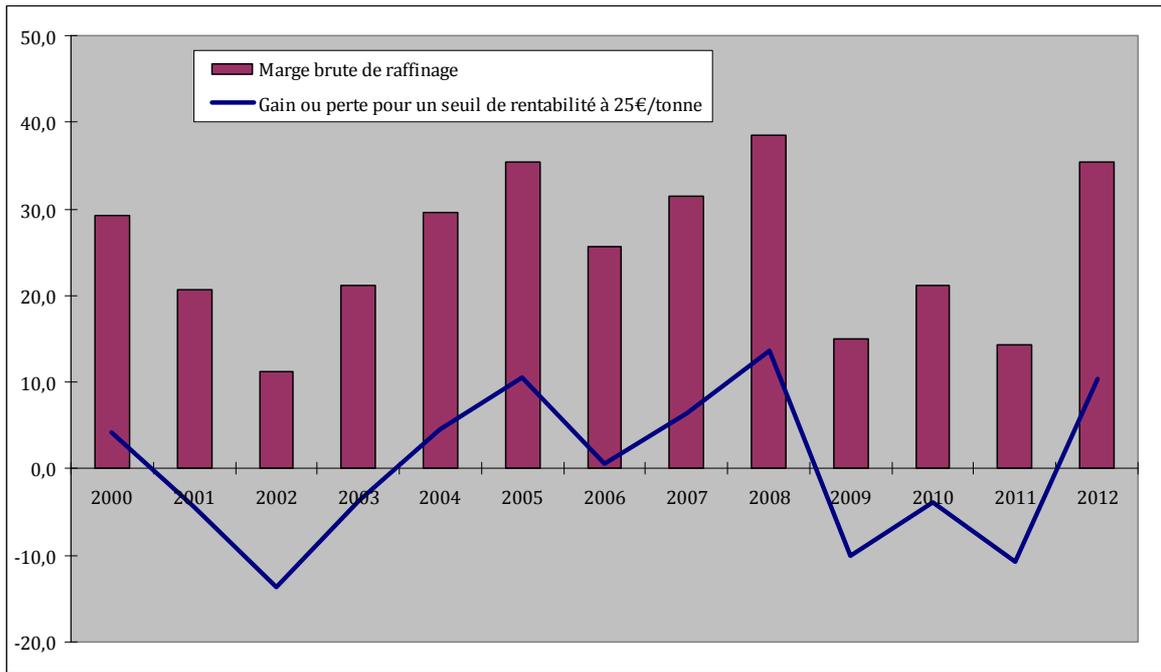


Source : DGEC et calcul de la mission

Pour un seuil de rentabilité autour de 20 €/tonne, le raffinage aurait connu trois mauvaises années marquées par des pertes sur la période considérée : les exercices 2002, 2009 et 2011. Par ailleurs, trois exercices auraient été équilibrés (2001, 2003 et 2010), le reste de la période, soit 7 exercices, étant bénéficiaire.

Annexe III

Graphique 5 : Pertes ou gains du raffinage depuis 2000 pour un seuil fixé à 25 €/tonne



Source : DGEC et calculs de la mission

Pour un seuil de rentabilité de 25 €/tonne, il ressort de ce graphique que le raffinage en France aurait perdu de l'argent de 2001 à 2003 puis été en pertes de nouveau de 2009 à 2011, soit 6 années en pertes sur 13 ans. L'année 2006 aurait été à l'équilibre. Au total, et sous réserve de la prolongation de tendance pour 2012, le raffinage français n'aurait enregistré de profits que sur 6 exercices.

3.4. Les déclarations fiscales 2008-2011 des entreprises du secteur du raffinage indiquent une rentabilité positive mais faible

La mission a obtenu la communication d'agrégats comptables, en l'occurrence le chiffre d'affaires et le résultat net, correspondant aux déclarations fiscales effectuées par les entreprises relevant du code d'activité NAF 1920Z « Raffinage du pétrole » : cette sous-classe comprend la fabrication de combustibles liquides ou gazeux ou d'autres produits obtenus à partir du pétrole brut, de minéraux bitumineux ou résultant de leur distillation fractionnée.

Tableau 4 : Calcul du taux de rentabilité du secteur du raffinage en 2008 et 2009

Code activité	Secteur	2008			2009		
		CA	Résultat	Rentabilité	CA	Résultat	Rentabilité
1920Z	Raffinage	74 418	-1 086	-1,46 %	51 975	286	0,55 %

Source : déclarations fiscales et retraitements de la mission

Tableau 3bis : Calcul du taux de rentabilité du secteur du raffinage en 2010 et 2011

Code activité	Secteur	2010			2011		
		CA	Résultat	Rentabilité	CA	Résultat	Rentabilité
1920Z	Raffinage	57 039	523	0,92 %	69 050	223,7	0,32 %

Source : déclarations fiscales et retraitements de la mission

Annexe III

Dans leurs déclarations, les entreprises choisissent leur code NAF en fonction de leur activité principale exercée. La mission estime donc probable que les données ci-dessous ne reflètent pas purement l'activité de raffinage en France. Il est vraisemblable, en effet, que les déclarations prises en compte sous le code NAF 1920Z incluent tout ou partie des activités des groupes Total et Esso en France dans le raffinage mais aussi, en partie, dans la distribution de carburants.

Ces approximations étant assumées, la rentabilité nette apparaît faible, surtout si l'on considère que le raffinage est une activité très capitalistique mobilisant des capitaux importants. Toutefois, les résultats cumulés des entreprises prises ici en compte ne sont pas négatifs, le résultat de 2008 étant dû à une seule entreprise ayant déclaré une perte d'1,377 milliard d'euros.

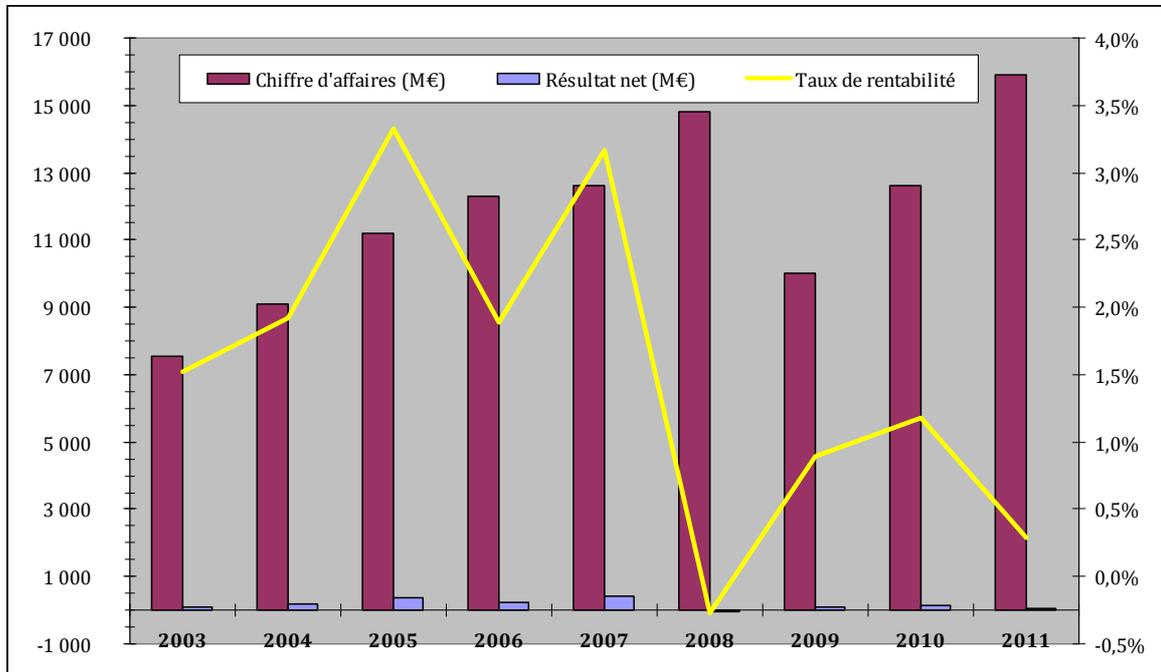
Il reste que ces données incluent toutes un effet « stocks » lié à la valorisation comptable des stocks de pétrole et de produits que détiennent constamment les raffineurs. Sur la période ci-dessus, il a joué négativement en 2008, mais positivement depuis lors.

3.5. Les résultats d'Esso en France « hors effets stocks » apparaissent marqués par l'activité de raffinage

Esso SAF (société anonyme française) constitue un exemple intéressant d'une entreprise opérant à la fois dans le raffinage et dans la distribution des carburants sur le territoire français. Cotée à la bourse de Paris, ses comptes sont publics.

La rentabilité nette de l'entreprise apparaît faible (cf. graphique n°6), spécialement sur la période 2008-2011.

Graphique 6 : Évolution de la rentabilité de Esso SAF depuis 2003

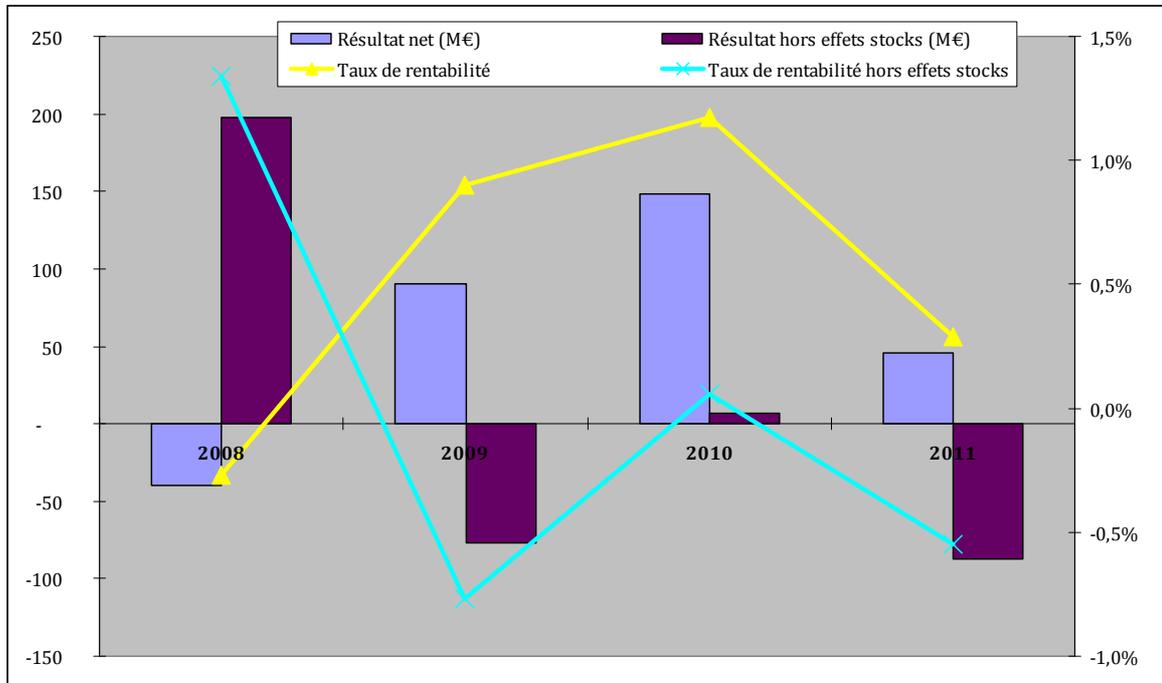


Source : rapports annuels d'Esso SAF

Annexe III

Cependant, les résultats nets d'Esso SAF, comme ceux obtenus par les déclarations fiscales, incluent une valorisation des stocks des entreprises, ce qui perturbe la lecture de la rentabilité nette dans ses évolutions annuelles. D'où l'intérêt de disposer d'une évaluation du résultat net hors stocks telle que celle proposée par Esso SAF dans son rapport annuel 2011 (graphique n°7).

Graphique 7 : Rentabilité nette et rentabilité nette « hors effets stocks » d'Esso SAF depuis 2008



Source : rapport annuel d'Esso SAF 2011

Le retrait de l'effet stocks aboutit à constater une saisonnalité identique sur les résultats d'Esso SAF à celle déduite ci-dessus d'une hypothèse de seuil de rentabilité à 20 €/t : résultat nettement positif en 2008, lourdement déficitaire en 2009 et, à un moindre niveau en 2011 et à l'équilibre en 2010.

3.6. Sur la période récente, la mission retient une évaluation des coûts du raffinage (hors approvisionnements) comprise entre 20 et 25 €/tonne (entre 1,7 et 2,2 c€/litre)

Les investigations conduites permettent de considérer que **les coûts du raffinage se situaient bien, en moyenne, en France, sur la période récente entre 20 €/t et 25 €/t.**

Certes l'année 2012 semble marquée par un retour aux profits, mais la fourchette ci-dessus signifie que le raffinage vient de traverser une période de trois ans où les résultats ont été équilibrés dans le meilleur des cas. De fait, cette période a vu la disparition du seul « pure player » européen du raffinage qu'était Petroplus.

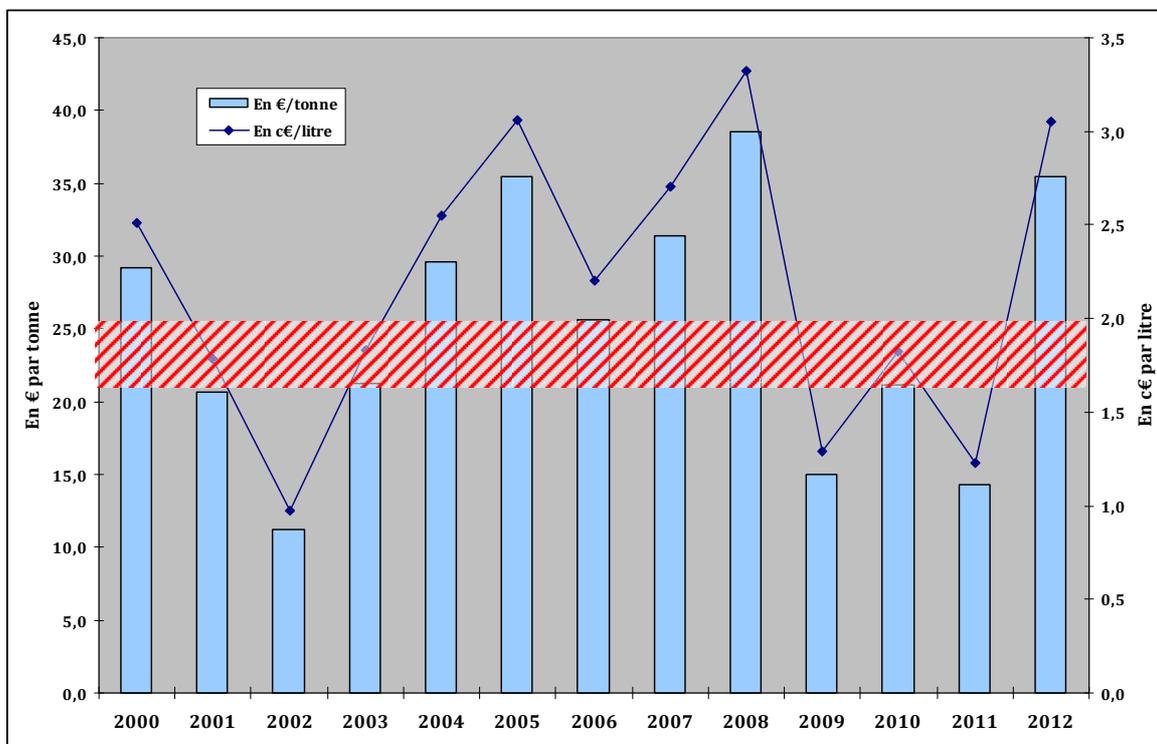
Toutefois, plusieurs précautions sont nécessaires :

- ◆ d'abord, ces chiffres peuvent varier très fortement d'une raffinerie à une autre. C'est probablement l'origine du décalage entre ce résultat et les données fournies par le groupe Total qui sont supérieures à cette fourchette ;
- ◆ ensuite, ce chiffre est rétrospectif : il résulte d'analyses sur les années passées ;

Annexe III

- ◆ enfin, il existe des facteurs de hausse des coûts présents et surtout à venir qui vont fortement impacter les coûts de raffinage en France. C'est notamment le cas de la nouvelle période des quotas d'émission européens où l'avenir du raffinage français et européen va se jouer s'il n'existe aucun dispositif d'égalisation des contraintes environnementales entre l'UE et le reste du monde.

Graphique 8 : Estimation de la marge nette de raffinage



Source : DGEC

Il est possible d'imaginer que le raffinage français a perdu ou gagné de l'argent en fonction du fait qu'il se trouvait en-dessous ou au-dessus de la zone de rentabilité figurant sur le graphique n°7.

Les surcoûts à venir liés à la mise en œuvre de réglementations européennes (ETS et IED notamment) risquent de conduire à un relèvement sensible de la zone de rentabilité du raffinage français.

ANNEXE IV

Analyse des marges dans le secteur de la distribution des carburants

SOMMAIRE

1. LA MARGE BRUTE DE TRANSPORT-DISTRIBUTION A AUGMENTÉ DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000.....	1
1.1. Visant à couvrir une série de coûts liés au transport et à la distribution, la marge brute relève aussi du choix commercial de l'opérateur	1
1.2. La marge brute de transport-distribution a progressé en France depuis 7 ans de 3 c€/l sur le gazole et de 5 c€/l sur l'essence SP 95.....	1
2. CETTE AUGMENTATION DE LA MARGE BRUTE DE TRANSPORT-DISTRIBUTION RÉSULTE PRINCIPALEMENT DE LA PRISE EN COMPTE DE CONTRAINTES NOUVELLES.....	4
2.1. L'incorporation des biocarburants renchérit sensiblement le prix des carburants depuis 2005	4
2.1.1. <i>Le soutien aux biocarburants est une politique constante depuis le début des années 2000</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>La politique de soutien aux biocarburants occasionne trois types de surcoûts pour le consommateur de carburants</i>	<i>5</i>
2.1.2.1. Le surcoût des produits incorporés.....	5
2.1.2.2. Le paiement de la TGAP, initialement non souhaité, pour défaut d'atteinte des objectifs d'incorporation :	5
2.1.2.3. Une surconsommation de carburant	6
2.2. L'assujettissement de la distribution des carburants aux certificats d'économie d'énergie pèse également sur les prix du gazole et du SP 95.....	6
2.2.1. <i>Les distributeurs de carburants sont assujettis depuis 2011</i>	<i>6</i>
2.2.2. <i>L'impact sur le prix des carburants apparaît supérieur à ce qu'il devait être en théorie.....</i>	<i>7</i>
2.3. D'autres mesures notamment fiscales ont concouru à renchérir les coûts de transport et de distribution	8
2.3.1. <i>Contribution exceptionnelle sur la provision pour hausse de prix en 2011</i>	<i>8</i>
2.3.2. <i>Contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks pétroliers en 2012.....</i>	<i>8</i>
2.3.3. <i>Mise aux normes des stations services.....</i>	<i>9</i>
2.4. Au total, l'essentiel de la hausse de la marge brute de transport-distribution apparaît très largement explicable par la hausse des coûts dans le secteur	9
3. L'ÉVALUATION DE LA RENTABILITÉ DU SECTEUR ET DE LA MARGE NETTE CONFIRME L'APPROXIMATION FAITE DANS LA 1^{ÈRE} PHASE DE LA MISSION.....	10
3.1. L'exploitation des données fiscales du secteur permet d'approcher la marge nette de distribution de certaines stations-service	10
3.2. Le montant d'1 c€/litre est bien l'ordre de grandeur de la marge nette réalisée sur le marché français de la distribution des carburants.....	11
3.3. Baisser les marges de la distribution de carburants ne semble donc pas possible de manière durable, sauf à relaxer certaines contraintes génératrices de coûts.....	11
3.3.1. <i>Limiter les surcoûts liés aux biocarburants</i>	<i>12</i>
3.3.2. <i>Maitriser le coût lié au dispositif des certificats d'économies d'énergie.....</i>	<i>13</i>
3.3.3. <i>Clarifier la réglementation sur le transport à 44t et cinq essieux.....</i>	<i>13</i>
3.3.4. <i>Surveiller les marges du transport par pipelines.....</i>	<i>13</i>

1. La marge brute de transport-distribution a augmenté depuis le milieu des années 2000

1.1. Visant à couvrir une série de coûts liés au transport et à la distribution, la marge brute relève aussi du choix commercial de l'opérateur

La marge brute de transport-distribution se définit comme la différence entre le prix de vente HT (avant application de la TICPE et de la TVA) et le cours des produits raffinés.

Cette marge brute doit théoriquement couvrir une série de coûts inhérents au transport et à la distribution des carburants :

- ◆ coûts logistiques : stockage en dépôts et transports depuis les raffineries ainsi que vers les stations service ;
- ◆ coûts de distribution : exploitation des stations service ;
- ◆ coûts liés aux réglementations notamment applicables aux carburants distribués dont l'incorporation de biocarburants ou les certificats d'économie d'énergie.

De la différence entre la marge brute et les coûts susmentionnés résulte la marge commerciale (marge nette) des opérateurs.

A la différence de la marge brute de raffinage, le niveau de la marge brute de transport-distribution est fixé par chaque opérateur en fonction de ses propres coûts, de sa politique commerciale et de son appréciation de la concurrence.

1.2. La marge brute de transport-distribution a progressé en France depuis 7 ans de 3 c€/l sur le gazole et de 5 c€/l sur l'essence SP 95

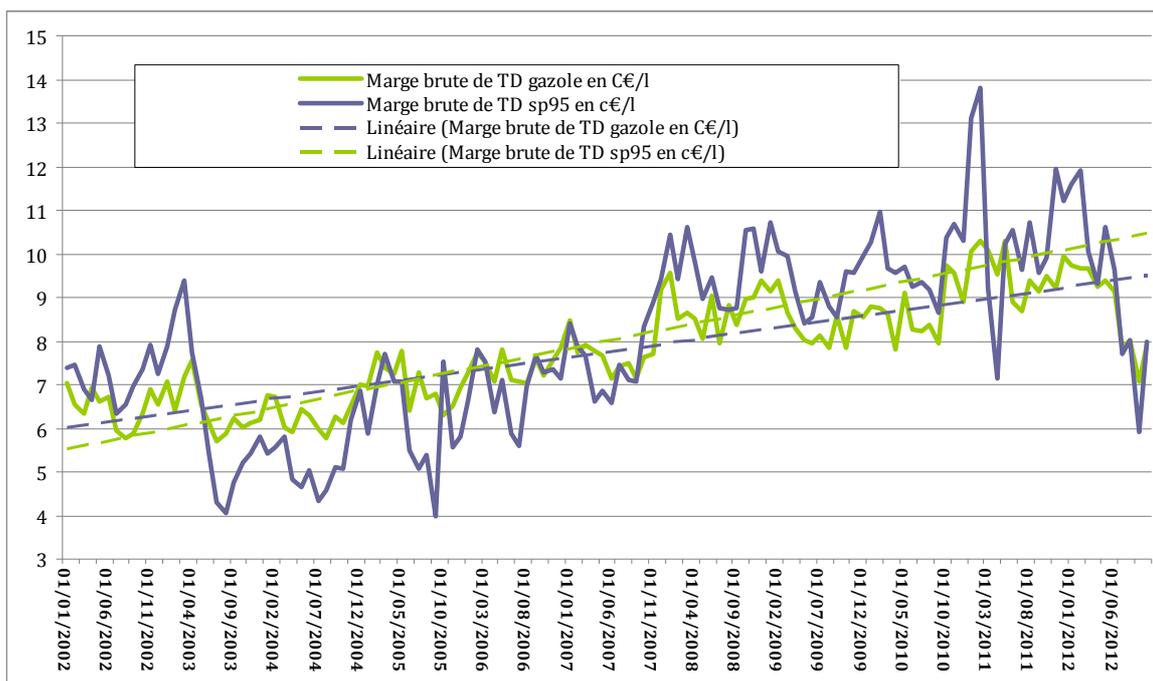
La Direction générale Énergie Climat du ministère en charge de l'énergie, calcule une marge brute de transport-distribution pour chacun des deux principaux carburants vendus en France : le gazole et le SP 95.

Encadré 1 : Méthode de calcul par la DGEC de la marge brute de transport distribution

Les marges brutes de transport-distribution correspondent à la différence entre les prix de vente hors taxes des produits pétroliers aux consommateurs et les cotations internationales des produits pétroliers raffinés obtenues sur Reuters. Elle est exprimée en c€/l.

Annexe IV

Graphique 1 : Évolution mensuelle de la marge de transport-distribution DGEC depuis 2002



Source : DGEC

On constate une augmentation de la marge brute de transport-distribution de l'essence SP 95, à compter de 2005, passant d'un niveau compris entre 5,5 et 6 c€/litre à près de 10,5 c€ dans la période la plus récente.

Pour le gazole, alors que la période antérieure à 2005 indiquait plutôt une baisse de la marge de transport-distribution, celle-ci progresse aussi nettement depuis lors : d'un niveau voisin de 6 c€/l à 9,5 c€/l à présent.

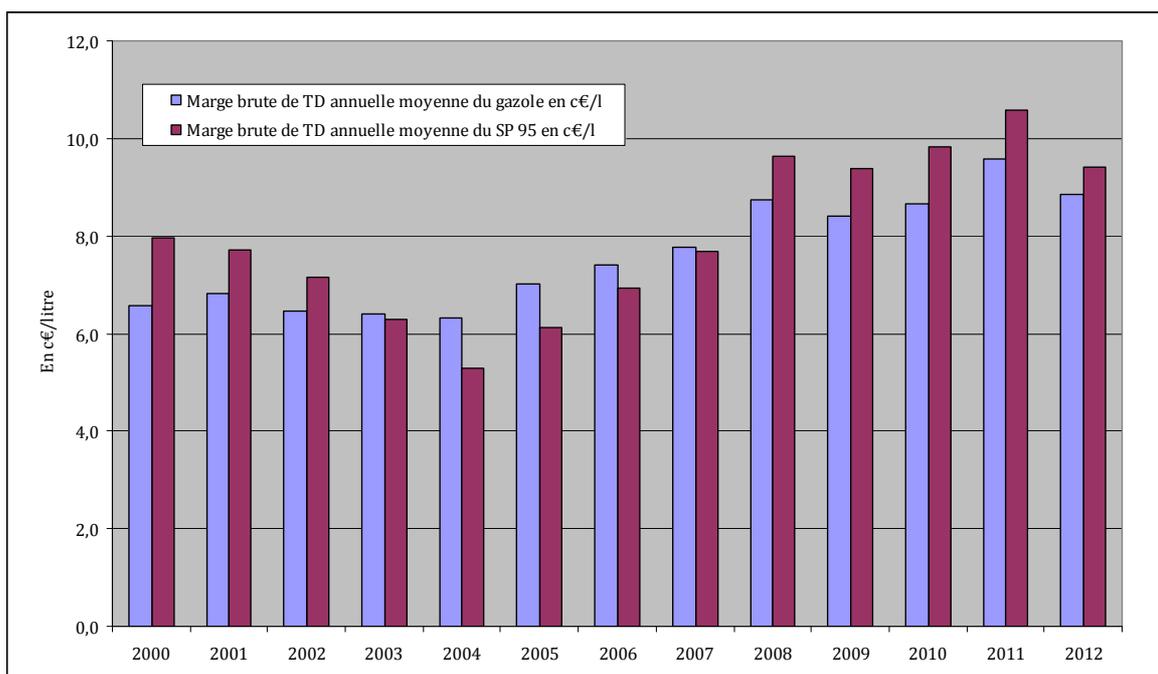
Tableau 1 : Moyennes annuelles des marges de transport-distribution depuis 2000

	Marge brute de TD moyenne du gazole en c€/l	Marge brute de TD moyenne du SP 95 en c€/l
2000	6,6	8,0
2001	6,8	7,7
2002	6,5	7,2
2003	6,4	6,3
2004	6,3	5,3
2005	7,0	6,1
2006	7,4	6,9
2007	7,8	7,7
2008	8,7	9,6
2009	8,4	9,4
2010	8,7	9,8
2011	9,6	10,6
1 ^{er} semestre 2012	9,5	10,5
10 mois 2012	8,8	9,3

Source : DGEC

Annexe IV

Graphique 2 : Évolution des marges brutes de transport-distribution depuis 2000



Source : DGEC

De manière plus précise, on observe que :

- ◆ **l'année 2012 s'inscrit en léger retrait par rapport à 2011, avec une rupture de tendance depuis le mois de juillet 2012.** Jusque là, la moyenne calculée sur les premiers mois de 2012 était très proche de celle de l'année 2011. A partir de juillet et d'août, la marge brute baisse pour les deux carburants. Cette diminution s'amplifie très nettement en septembre 2012, dans le contexte de baisse temporaire de la fiscalité et des marges organisée par le Gouvernement pour atteindre 7,1 c€/l sur le gazole et 5,9 c€/l sur le SP 95. Toutefois, la marge brute semble avoir retrouvé, en octobre, un niveau voisin des références antérieures : 8,8 c€/l pour le gazole et 9,3 c€/l pour l'essence SP 95 ;
- ◆ **l'année 2004 fut le point bas de la période examinée (2000-2012) pour les marges brutes des deux carburants :** 5,3 c€/l pour le SP 95 et 6,3 c€/l pour le gazole ;
- ◆ depuis lors, à compter de 2005, **la marge brute des deux carburants augmente, la progression avoisinant 3,5 c€/litre pour le gazole et presque 5 c€/litre pour l'essence SP 95.**

Ce sont ces écarts que la mission s'est employée à investiguer pour déterminer si cette dérive de la marge brute de transport-distribution visait à couvrir des coûts nouveaux inhérents à ces activités de transport et de mise en vente, ou bien, s'il s'agissait d'un gonflement de la marge nette des distributeurs.

2. Cette augmentation de la marge brute de transport-distribution résulte principalement de la prise en compte de contraintes nouvelles

2.1. L'incorporation des biocarburants renchérit sensiblement le prix des carburants depuis 2005

2.1.1. Le soutien aux biocarburants est une politique constante depuis le début des années 2000

S'appuyant sur un cadre juridique européen, la France s'est fortement engagée dans un programme de développement des biocarburants (éthanol et biodiesel) et met en œuvre une série de mesures permettant d'encourager leur production et leur incorporation dans les carburants fossiles.

Ainsi l'objectif d'incorporation de 5,75 % de biocarburants dans les carburants, initialement prévu pour 2010 par la directive européenne 2003/30/CE, a été avancé en France à 2008 et porté à 7 % pour chaque carburant en 2010. Ces objectifs ont été reconduits en 2011 et 2012 et semblent désormais stabilisés pour les années à venir.

Pour développer les biocarburants et atteindre ces objectifs, l'État a mobilisé successivement deux outils :

- ◆ un avantage fiscal au titre de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), par rapport aux carburants fossiles, connu sous le nom de « défiscalisation », dont le montant est désormais stabilisé et garanti jusqu'en 2015 et qui est octroyé à des capacités de production agréées sur la base d'appels d'offres européens ;
- ◆ une rubrique de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à vocation dissuasive a été introduite¹ à partir de 2005 devant le faible niveau d'incorporation obtenu à l'époque par la seule défiscalisation (0,4 %). Cette TGAP vise à sanctionner les écarts entre les objectifs d'incorporation et les niveaux d'incorporation réalisés. Le taux de la TGAP applicable à une assiette qui est constituée par la valeur des carburants majorée de la TICPE, dépend du niveau d'incorporation. Ce taux est nul si les objectifs d'incorporation sont atteints ou dépassés. En revanche, si les objectifs (7 % depuis 2010) ne sont pas atteints, le taux qui s'applique est la différence entre l'objectif d'incorporation et l'incorporation effectivement réalisée.

Plus récemment, l'État a eu recours également à la normalisation pour, d'une part, augmenter la teneur en biocarburants des carburants (gazole B7 dont la teneur maximale en biodiesel a été relevée de 5 à 7 % et SP95-E10 qui peut contenir jusqu'à 10 % d'éthanol) et, d'autre part, créer des carburants nouveaux à haute teneur en biocarburants : le gazole B30 (jusqu'à 30 % de biodiesel) et le super-éthanol E85 (de 65 à 85 % d'éthanol).

¹ Article 266 quinquies du Code des Douanes.

2.1.2. La politique de soutien aux biocarburants occasionne trois types de surcoûts pour le consommateur de carburants

2.1.2.1. Le surcoût des produits incorporés

Les coûts de revient des biocarburants dépendent principalement des prix des matières premières utilisées et du pétrole lui-même, mais le prix de vente des biocarburants aux distributeurs procède de mécanismes plus complexes et différents selon qu'il s'agit de l'éthanol ou du biodiesel.

Sachant que seules leurs productions sous agrément bénéficient de la défiscalisation et dans un environnement concurrentiel très imparfait, les producteurs de biocarburants fixent leur prix de vente non par rapport à leur prix de revient mais en tenant compte des possibilités concurrentes d'importation (pour l'éthanol), de substitution par d'autres produits (les graisses animales et usagées pour le biodiesel) ainsi que du coût de la TGAP auquel serait assujéti le distributeur de carburant s'il ne respectait pas l'objectif d'incorporation.

Dans ces conditions, il n'y a aucune raison que le prix de vente des biocarburants soit inférieur ou identique à celui des carburants fossiles. De fait, le prix des biocarburants est systématiquement supérieur à celui des carburants fossiles. Dès lors, remplacer une partie du carburant par du biocarburant fait automatiquement monter les prix.

Aux prix actuels de l'éthanol et du biodiesel, les auditions conduites par la mission indiquent :

- ◆ un **surcoût pour l'essence SP 95 de 0,6 c€/l**, en cohérence avec les analyses de la Cour de Comptes estimant ce surcoût entre 0,5 et 0,7 c€/l ;
- ◆ un **surcoût pour le gazole de 1,9 c€/l**, là où la Cour des Comptes le situe entre 1,6 et 2 c€ par litre.

2.1.2.2. Le paiement de la TGAP, initialement non souhaité, pour défaut d'atteinte des objectifs d'incorporation :

Tableau 2 : Objectifs et incorporation réalisée des biocarburants depuis 2007

	2007	2008	2009	2010	2011
Objectif d'incorporation (en % PCI ²)	3,50	5,75	6,25	7,00	7,00
Taux d'incorporation réalisé (en % PCI)	3,57	5,71	6,04	6,70	6,84
Sur le SP 95	3,35	5,55	5,24	6,07	5,78
Sur le gazole	3,63	5,75	6,27	6,85	7,07

Source : CPDP

Depuis le début, les objectifs se sont révélés particulièrement exigeants. Toutefois, il semble que, depuis 2009, l'atteinte des objectifs soit devenue plus problématique encore, surtout pour l'éthanol.

En 2010 et en 2011, les objectifs ont pu être atteints pour le gazole au prix de la prise en compte dans le calcul de l'incorporation du gazole non routier, du lancement du gazole B 30 et de l'autorisation de comptabiliser en double le biodiesels issu de la valorisation de graisses animales ou usagées.

Dans la filière essence, en revanche, le pourcentage d'incorporation n'a jamais atteint l'objectif malgré l'introduction de l'E85. En 2011, la proportion d'éthanol est même en recul par rapport à 2010.

² Les taux d'incorporation sont exprimés en pourcentage du pouvoir calorifique inférieur, et non du volume.

Annexe IV

Il en résulte que les distributeurs doivent à présent payer des montants de TGAP croissants, essentiellement sur l'essence.

Tableau 3 : Recettes de TGAP sur l'incorporation des biocarburants (en M€)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes de TGAP sur l'essence	2	20	63	101	109	150
Recettes de TGAP sur le gazole	0	5	0	3	1	0
Total des recettes	2	25	63	104	110	150

Source : CPDP et Cour des Comptes³

Pour l'essence, cette TGAP n'est pas négligeable. Sur la base d'un volume de 10 millions de m³ de SP 95 mis à la consommation, l'impact s'élève à 1,5 c€/litre.

2.1.2.3. Une surconsommation de carburant

Le litre de SP95-E10 ou de diesel B7 ayant un pouvoir calorifique moindre que celui de SP 95 ou de diesel sans biocarburant, ces produits occasionnent une surconsommation pour les usagers. Cependant, dans la mesure où cet effet n'impacte pas le prix des carburants mais plus largement le budget transport des ménages, la mission a choisi de le mentionner, sans cependant l'approfondir davantage.

Au total, en prenant en compte les effets impactant directement le prix, le surcoût dans la distribution des carburants actuellement imputable aux biocarburants se présente comme suit :

- ◆ + 1,9 c€/l pour le gazole ;
- ◆ + 2,1 c€/l pour le SP 95.

2.2. L'assujettissement de la distribution des carburants aux certificats d'économie d'énergie pèse également sur les prix du gazole et du SP 95

2.2.1. Les distributeurs de carburants sont assujettis depuis 2011

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE), constitue l'un des instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique.

Ce dispositif repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie appelés les « obligés » (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et, depuis 2011, les carburants pour automobiles). Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès de leurs clients : ménages, collectivités territoriales ou professionnels.

Un objectif triennal est défini et réparti entre les opérateurs en fonction de leurs volumes de ventes. En fin de période, les vendeurs d'énergie obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats équivalent à ces obligations.

³ Rapport public thématique de la Cour des Comptes, La politique d'aide aux biocarburants, janvier 2012.

Annexe IV

Les certificats sont obtenus à la suite d'actions entreprises (et référencées dans des fiches par l'Administration) par les opérateurs ou par l'achat à d'autres acteurs ayant mené des opérations d'économies d'énergie. En cas de non respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire de 2 centimes d'euro par kWh CUMAC⁴ manquant.

Les certificats d'économies d'énergie sont attribués, sous certaines conditions, par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles (obligés mais aussi d'autres personnes morales non obligées) réalisant des opérations d'économies d'énergie.

Suite au succès de la première période (mi-2006 à mi-2009) pour laquelle l'obligation d'économies d'énergie était de 54 TWh, le gouvernement a souhaité proroger le dispositif pour une seconde période triennale : 2011-2013.

L'article 78 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) proroge le dispositif des CEE, pour une seconde période de trois ans. Cette nouvelle période a débuté le 1er janvier 2011. L'objectif d'économies d'énergies correspondant est de 345 TWh dont 90 TWh pour les distributeurs de carburants, si leurs ventes annuelles dépassent un certain seuil (7 000 m³ par an en l'occurrence).

L'article 78 de la loi Grenelle II prévoit également un nouveau mode d'attribution des CEE. Ainsi, la contribution financière à des programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés ou à des programmes d'information, de formation et d'innovation en faveur de la maîtrise de la demande énergétique peut donner lieu à la délivrance de CEE. C'est le choix fait notamment par Total qui participe au programme « Habiter Mieux » mis en œuvre par l'Agence Nationale de l'Habitat.

Pour la 3^{ème} période à venir, 2014-2016, l'ADEME a d'ores et déjà évalué le gisement des économies d'énergie accessible dans le secteur des transports à une valeur comprise entre 110 et 128 TWh.

2.2.2. L'impact sur le prix des carburants apparaît supérieur à ce qu'il devait être en théorie

Les 90 TWh d'économies d'énergie dans la période actuelle correspondaient à l'évaluation faite par l'ADEME des gisements d'économies d'énergie existant dans le secteur des transports au sens large : l'ensemble des moyens de transport de marchandises et de voyageurs (rail, fluvial, maritime, route), hors transport aérien. Du reste, parmi la vingtaine de fiches d'économies existant aujourd'hui, les principales actions portent sur l'acquisition d'une barge fluviale, d'un wagon d'autoroute ferroviaire, etc.

En ce sens, la décision d'assujettissement de la distribution des carburants a fait d'emblée l'hypothèse qu'une fraction faible des économies d'énergie serait réalisable dans la vente de carburant elle-même et que les distributeurs seraient en fait essentiellement des acheteurs de CEE obtenus ailleurs. L'idée était donc que l'impact de l'assujettissement des distributeurs de carburants serait limité au coût des CEE sur leur marché, soit un niveau très inférieur à celui de la pénalité qui représenterait 1,2 c€/l et même 1,8 c€/l puisqu'elle n'est pas déductible du résultat comme charge.

Ainsi, à ce jour où les transactions figurant sur le registre national révèlent un prix autour de 0,44 c€/Kwh, l'impact devrait être limité à ce niveau, soit 0,26 c€/litre.

⁴ Pour « CUMulées et ACTualisées » : les économies d'énergie sont valorisées dans cette unité. Dans la suite du rapport, toutes les valeurs relatives à des économies d'énergies sont exprimées en KWh ou TWh CUMAC.

Annexe IV

Ce n'est pas le cas : selon les distributeurs rencontrés par la mission, **le coût des CEE se situe autour de 0,5 c€/litre, et en tout cas entre 0,3 et 0,8 c€/l**. Tout se passe en effet comme si, face à un dispositif mal connu, avec un risque mal appréhendé par les distributeurs, ceux-ci ajoutaient au coût des CEE une forme de provision pour le cas où, ne trouvant pas en fin de période, les CEE nécessaires, ils seraient obligés de payer en partie la pénalité prévue.

2.3. D'autres mesures notamment fiscales ont concouru à renchérir les coûts de transport et de distribution

2.3.1. Contribution exceptionnelle sur la provision pour hausse de prix en 2011

Après des mesures similaires en 2001, 2002, 2007 et 2008, l'article 16 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institué à la charge des entreprises dont l'objet est d'effectuer la première transformation du pétrole brut ou de distribuer les carburants issus de cette transformation, une contribution exceptionnelle de 15 % assise sur la fraction excédant 100 000 € du montant de la provision pour hausse des prix inscrite au bilan à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2010 ou à la clôture de l'exercice précédent si le montant correspondant est supérieur.

Le rendement de cette mesure devait être de 115 M€ destinés à permettre une revalorisation du barème kilométrique.

Touchant toutes les entreprises pétrolières sauf les plus petites et l'élasticité-prix de la demande de carburants étant faible à court terme, cette taxation a été très vraisemblablement reportée dans les prix des carburants, de l'ordre de 0,23 c€/litre pendant un an.

2.3.2. Contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks pétroliers en 2012

L'article de la loi de finances rectificative pour 2012 introduit une contribution de 4 % sur la valeur des stockages à la fin de 2011 pour une liste de plus de 70 produits pétroliers et de dérivés. La contribution est exigible au 15 décembre prochain et devrait rapporter près de 550 M€, 55 % étant acquittés par la seule SAGESS (Société Anonyme de Gestion des Stocks de Sécurité) pour près de 308 M€, 37 % par les raffineurs pour plus de 200 M€ et 8 % par la grande distribution et d'autres négociants pour moins de 40 M€.

Là encore, cette mesure touchant l'ensemble des acteurs dans un contexte de marges plutôt basses et sur des produits dont la demande a une élasticité-prix faible à court terme, la probabilité d'une répercussion sur les consommateurs finaux apparaît forte à compter de la fin de l'année et du paiement effectif de la contribution.

L'évaluation de l'impact sur le prix des carburants est, toutefois, rendue compliquée par le fait que les stocks de carburants ne constituent qu'une partie de l'assiette de cette contribution. En considérant que les carburants représentaient environ la moitié en tonnage des stocks détenus par la SAGESS à la fin de 2011 (source : CPDP) et que les carburants représentent également à peu près la moitié des tonnages produits par les raffineries, alors il est possible d'estimer la part de la contribution exceptionnelle susceptible de peser sur les carburants à hauteur de 275 M€, soit un coût par litre compris entre 0,5 et 0,6 c€.

Annexe IV

2.3.3. Mise aux normes des stations services

Dans la période récente, l'arrêté du 18 avril 2008 prévoyant l'installation de cuves de stockage des carburants à double enveloppe est venu remplacer un arrêté antérieur datant de 1998, sans modifier la date butoir au 31 décembre 2010, repoussée au 31 décembre 2013 pour les stations soumises au régime ICPE de la déclaration, soit les plus petites.

La DGPR considère qu'à ce jour, au moins 95 % des stations ont effectué cette opération, ce qui signifie que les mises aux normes se sont effectuées très largement au cours de la période examinée ici. Cette mise aux normes ayant un coût de l'ordre de 20 000 euros, elle a nécessairement pesé sur la marge brute des distributeurs mais d'une manière qui est apparue négligeable.

Ainsi, pour une station ayant un débit moyen de 3500 m³ par an, le coût de la mise aux normes représenterait déjà moins de 0,5 c€/litre, à supposer que les travaux soient amortis sur une seule année, ce qui n'est jamais le cas.

2.4. Au total, l'essentiel de la hausse de la marge brute de transport-distribution apparaît très largement explicable par la hausse des coûts dans le secteur

Après examen de l'évolution récente de certains facteurs de coûts affectant le transport et la distribution des carburants, il est possible de les comparer à la dérive constatée sur la marge brute de transport-distribution depuis 2005.

Tableau 4 : Facteurs de coûts explicatifs de l'évolution de la marge brute de transport-distribution depuis 2005

	Gazole	Essence SP 95
Inflation des coûts	0,8	0,8
Biocarburants	1,9	2,1
<i>Dont surcoût produit</i>	<i>1,9</i>	<i>1,6</i>
<i>Dont TGAP payée</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>
Assujettissement aux CEE	0,5	0,5
Mises aux normes des stations	ε	ε
Mesure fiscale exceptionnelle 2011	0,2	0,2
Total des facteurs identifiés	3,4	3,6
Évolution depuis 2005	3,5	5,0

Source : calculs de la mission

L'évolution des coûts identifiés par la mission depuis 2005 rend compte, de manière très précise, de l'évolution de la marge brute de transport-distribution pour le gazole : les hausses identifiées représentent 3,4 c€ sur la période pour une hausse de la marge brute avoisinant les 3,5 c€/litre.

Le niveau d'explication de l'évolution de la marge brute de transport-distribution apparaît moins bon pour l'essence SP 95.

Sans avoir pu quantifier cette affirmation, **la mission fait l'hypothèse que la part inexpliquée tient principalement aux coûts logistiques et d'approvisionnement spécifiques aux essences.** En effet, à la différence du gazole, le réseau de distribution doit gérer une diversité de spécifications (SP95-E10, SP95-E5, SP98-E5) avec des volumes de plus en plus réduits : respectivement 3 % 14 % et 4 % des volumes de carburants écoulés, le gazole représentant à lui seul 79 % des volumes de carburant vendus en France.

3. L'évaluation de la rentabilité du secteur et de la marge nette confirme l'approximation faite dans la 1^{ère} phase de la mission

3.1. L'exploitation des données fiscales du secteur permet d'approcher la marge nette de distribution de certaines stations-service

La mission a obtenu de la DGFIP la communication d'agrégats comptables, en l'occurrence le chiffre d'affaires et le résultat net, correspondant aux déclarations fiscales effectuées par les entreprises relevant du code d'activité 4730Z « Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé ».

Tableau 5 : Taux de rentabilité du secteur de la distribution de carburants (2008-2009)

Code activité	Secteur	2008			2009		
		CA	Résultat	Rentabilité	CA	Résultat	Rentabilité
1920Z ⁵	Raffinage	74 418	-1 086	-1,46 %	51 975	286	0,55 %
4671Z	Gros de combustibles	51 872	305	0,59 %	42 948	461	1,07 %
4730Z	Détail carburants	13 265	102	0,77 %	11 507	83	0,72 %

Source : DGFIP et retraitements de la mission

Tableau 1bis : Taux de rentabilité du secteur de la distribution de carburants (2010-2011)

Code activité	Secteur	2010			2011		
		CA	Résultat	Rentabilité	CA	Résultat	Rentabilité
1920Z ⁵	Raffinage	57 039	523	0,92 %	69 050	223,7	0,32 %
4671Z	Gros de combustibles	50 272	312	0,62 %	60 438	356,7	0,59 %
4730Z	Détail carburants	12 800	125	0,97 %	13 799	194,2	1,41 %

Source : DGFIP et retraitements de la mission

L'exploitation de ces données suppose de bien identifier la typologie des entreprises ayant déclaré sous le code d'activité principale 4730Z du commerce de détail de carburants :

- ◆ Cette catégorie ne recouvre pas, sauf exception, des stations relevant de la grande distribution (4 800), généralement incluses dans les comptes des supermarchés ou hypermarchés et qui s'enregistrent dans une autre rubrique ;
- ◆ Cette catégorie ne recouvre pas non plus les stations des réseaux en propre des majors pétrolières actives dans le raffinage (Total et Esso) qui sont déclarantes sous le code NAF 1920Z « raffinage ». Sur la période considérée (2008-2011), on peut considérer que ces stations étaient aux environs de 3 000 dont 2 200 pour Total.

Il en résulte que les déclarations effectuées au titre du code 4730Z rendent compte de l'activité d'environ 4 200 stations, soit indépendantes, soit appartenant à des entreprises pétrolières, non présentes dans le raffinage, et dont l'activité est majoritairement dans la vente de carburants (Shell, BP avant la cession de son réseau à un groupe indépendant, Avia, etc.).

Certes, le nombre des déclarations sous le code 4730Z est un peu inférieur sur les trois exercices où les données sont complètes (3 857 en 2008, 3 945 en 2009 et 3 832 en 2010) au nombre de stations-service. Mais il peut arriver qu'une société déclarante exploite plusieurs stations.

Sur ces bases, il est possible d'approcher les volumes de carburants distribués par ces acteurs et, partant, d'estimer leur marge nette par litre.

⁵ Ces données sont couvertes par le secret statistique.

Annexe IV

Tableau 6 : Estimation de la marge nette pour les indépendants et « petits » pétroliers

Volumes en millions de m3	2008	2009	2010	2011
Volume carburant vendu en stations	40,3	41,7	42,5	42
Volume de carburants vendu par les pétroliers	14,9	15,4	15,8	16,1
Estimation du volume des réseaux Esso+Total	7,2	7,5	7,8	8,1
Estimation du volume de la grande distribution	20,8	24,4	25	24,1
Estimation du volume des indépendants et "petits" pétroliers	12,3	9,8	9,7	9,8
Résultat net issu des déclarations fiscales en M€	101,7	82,9	124,8	194,2
Marge nette en c€/litre	0,8	0,8	1,3	2,0

Compte tenu des approximations faites, c'est ici l'ordre de grandeur qu'il convient d'apprécier. La marge des « petits » acteurs de la distribution de carburant fluctuerait donc entre un peu moins d'1 c€ par litre et 2 c€, niveau qu'elle aurait atteint l'an dernier.

3.2. Le montant d'1 c€/litre est bien l'ordre de grandeur de la marge nette réalisée sur le marché français de la distribution des carburants

La grande distribution fait état de marges nettes comprises entre 0,4 et 0,6 c€/litre au niveau de la centrale d'achat des carburants, soit à peine plus au total, la marge nette des hypermarchés et supermarchés étant apparemment plus faible encore et fréquemment proche de zéro. Pour ce qui est des pétroliers, Total indique qu'il réaliserait une marge nette de 0,75 c€/litre de carburant vendu.

En synthétisant les déclarations enregistrées et les données issues des investigations de la mission, on aboutit aux ordres de grandeur suivants s'agissant de la marge nette dans le transport et la distribution des carburants en France.

Marge nette de la grande distribution	<	Marge nette des pétroliers	<	Marge nette des indépendants
(0,2 à 1 c€/litre)		(0,7 à 1,5 c€/litre)		(0,8 à 2 c€/litre)

3.3. Baisser les marges de la distribution de carburants ne semble donc pas possible de manière durable, sauf à relâcher certaines contraintes génératrices de coûts

Avec une marge nette à peine positive et au mieux aux alentours de 2 c€/litre, la réduction des marges de distribution n'est pas une option pérenne. Elle n'a pu être réalisée par la grande distribution et les *majors*, dans le cadre d'un accord avec le Gouvernement, que de manière temporaire et n'a pas pu être suivie par une partie des distributeurs indépendants.

En revanche, relâcher certaines contraintes ayant conduit (cf. supra point 2.) à un gonflement de la marge brute de transport-distribution devrait pouvoir conduire, cette fois, à une détente durable de cette même marge brute.

Sous réserve de mise en œuvre de la totalité des propositions ci-dessous, le gain pourrait se monter rapidement à 0,5 c€/l sur le gazole et jusqu'à 2 c€/l sur l'essence.

Tableau 7 : Évaluation des gains possibles sur les marges des carburants

	Gazole	Essence SP 95
Fongibilité des objectifs d'incorporation (proposition n°1)		1,5
Révision des limites mises au double comptage (proposition n°2)	>0	
Maitrise du coût des CEE (proposition n°3)	0,2 à 0,3	0,2 à 0,3
Clarification des règles de circulation à 44t (proposition n°5)	0,1	0,1
Effet total cumulé	Jusqu'à 0,5	Jusqu'à 2

Source : calculs de la mission

3.3.1. Limiter les surcoûts liés aux biocarburants

Le paragraphe 2.1 ci-dessus décrit les surcoûts importants liés à l'incorporation de biocarburants. Deux pistes apparaissent intéressantes à la mission pour réduire ces coûts sans remettre en cause l'incorporation des biocarburants aux niveaux où elle se pratique actuellement.

Proposition n° 1 : permettre la fongibilité entre carburant (essence et gazole) des objectifs d'incorporation en matière de biocarburants (7 %).

La non-fongibilité des objectifs est, en effet, une spécificité française. Les directives européennes, 2009/28/CE, relative aux énergies renouvelables, et 2009/30/CE, relative à la qualité des carburants, fixent désormais un objectif de 10 % dans le secteur des transports, et non plus un objectif en termes d'incorporation dans les carburants. Dès lors, il est tout à fait envisageable de fixer, au niveau français, un objectif global de 7 % de biocarburants dans les carburants, indépendamment du type de carburant.

Cela permettrait, d'une part, d'introduire une certaine concurrence entre les filières bioéthanol et biodiesel, et de faire ainsi baisser les prix en favorisant la plus compétitive, c'est-à-dire celle qui serait capable de fournir les biocarburants au meilleur coût. Cette mutualisation des objectifs atténuerait aussi les effets d'une éventuelle envolée de certains prix agricoles en cas de mauvaise récolte.

D'autre par, la fongibilité des objectifs présenterait l'avantage de permettre l'atteinte de l'objectif global de 7 % et d'éviter le paiement de la TGAP qui s'est élevée, en 2011, à environ 150 millions d'euros pour la filière essence.

A tout le moins, il pourrait être envisagé de n'introduire la fongibilité qu'au-delà de 5 % d'incorporation de biocarburants. On aurait donc une obligation d'incorporation minimale à 5 % pour chaque carburant, et une obligation globale à 7 %.

Une telle mesure ferait perdre à l'État la recette de TGAP qu'il a vu apparaître ces dernières années. Mais le bon fonctionnement du dispositif d'incorporation, conforme à l'intention initiale des pouvoirs publics, ne doit en générer aucune.

Proposition n° 2 : revoir le plafonnement du double comptage des EMHA et EMHU introduit par l'arrêté du 30 septembre 2011

Sous la pression d'amendements parlementaires régulièrement déposés sur ce sujet, le Gouvernement a décidé en 2011 d'introduire un plafonnement de la possibilité ouverte, l'année précédente, d'un double comptage du biodiesel issu de graisses animales (EMHA) ou usagées (EMHU).

Outre le fait, relevé par la Cour des comptes¹, que la conformité de ce dispositif à la directive EnR n'est pas assurée, ce mécanisme a pour effet de réduire la concurrence entre les biodiesels d'origine végétale et les EMHA/EMHU. Il pèse défavorablement sur le coût des produits incorporés.

Si la suppression pure et simple du plafonnement s'avérait impossible, il conviendrait du moins de relever le taux actuel de ce plafonnement. A titre indicatif, alors qu'il est de 0,35 % selon l'arrêté du 30 septembre 2011 du ministre du Budget, la Cour des Comptes considère qu'il devrait au minimum se situer à 0,54 %.

Dans la mesure où le surcoût lié à l'incorporation d'un produit plus cher se monte à 1,9 c€/l pour le gazole, **le gain à attendre** de cette mesure renforçant la concurrence dans la production du biodiesel **pourrait ne pas être négligeable.**

¹

3.3.2. Maitriser le coût lié au dispositif des certificats d'économies d'énergie

Remettre en question l'assujettissement du secteur des carburants aux CEE ne paraît pas une option valable pour plusieurs raisons :

- ◆ d'abord pour un motif d'équité : alors que le dispositif va continuer à monter en charge, sortir l'une des principales consommations d'énergie française du champ des économies serait difficile à accepter ;
- ◆ ensuite, car certains distributeurs (Leclerc, Auchan notamment) ont mis en place des actions innovantes pour aider les ménages à changer, par exemple, leur système de chauffage, en récupérant au passage les CEE ainsi créés. Or ce type d'actions est particulièrement bénéfique pour tous ;
- ◆ enfin, parce que le coût des CEE devrait être limité à 0,25 c€/litre pour des actions d'intérêt général, intéressant nécessairement aussi les consommateurs de carburants.

La mission privilégie des solutions privilégiant la maîtrise du coût du dispositif des CEE.

Proposition n° 3 : ramener le coût des CEE à leur coût "normal" de marché, en renforçant la transparence sur le « marché » des CEE et en rendant plus prévisible le fonctionnement de ce marché d'ici à la fin de la période actuelle. Vu les coûts actuellement anticipés par les distributeurs le gain serait en moyenne de 0,2 à 0,4 c€/l.

Proposition n° 4 : limiter l'effort supplémentaire demandé aux distributeurs de carburants pour la prochaine période d'engagement. Afin d'éviter une nouvelle hausse du coût répercuté par les distributeurs aux consommateurs, il conviendrait de retenir plutôt le bas de la fourchette estimée par l'ADEME, soit 110 TWh pour la période 2014-2016, contre 90 TWh actuellement.

3.3.3. Clarifier la réglementation sur le transport à 44t et cinq essieux

Avec des variations évidentes selon le lieu et les volumes en cause, le coût de transport entre les dépôts et les stations se situe en moyenne autour d'1c€/litre. Les majors et les hypermarchés sont parfois en dessous (0,75 ou 0,8 c€/litre) cependant que les supermarchés et les indépendants sont au-dessus (1,5 c€/l), parfois très nettement.

Actuellement, malgré l'existence de textes clairs autorisant la circulation de poids lourds à 44 tonnes avec cinq essieux (article R312-4 du Code de la route et l'article 93 de la loi sur la simplification du droit du 22 mars 2012), la circulation dans ces conditions continue de se faire aux risques et périls du transporteur.

Proposition n° 5 : clarifier rapidement l'autorisation de circulation des poids lourds à 44 tonnes et cinq essieux. En effet, le Comité national routier a évalué le gain de productivité du passage au 44 tonnes à cinq essieux à une valeur comprise entre 9 et 11 %. La mission considère qu'il y a là un gain possible à réaliser au profit du consommateur sur le transport de carburants, d'un montant maximal de 0,1 c€/litre.

3.3.4. Surveiller les marges du transport par pipelines

Le transport de produits pétroliers raffinés par conduite est le fait d'un nombre limité d'acteurs en France : TRAPIL dans la Vallée de la Seine, Société du Pipeline Méditerranée-Rhône, SFDM sur l'oléoduc Donges-Melun-Metz, oléoducs de Défense Commune⁶, etc.

L'ordre de grandeur des coûts de transport par pipe-line en France avoisine les 0,5 c€/litre, ce qui n'est assurément pas très significatif et relativise de beaucoup le propos suivant.

⁶ Oléoducs de l'OTAN, mixte pétrole brut et raffinés.

Annexe IV

Néanmoins, il est apparu à la mission que cette activité, qui bénéficie, en outre, du relatif manque de compétitivité du fret ferroviaire en France, était une de celles, sinon la seule, dont les niveaux de rentabilité apparaissaient confortables.

Tableau 8 : Résultats du transport par pipelines en France

	2008	2009	2010	2011
CA (M€)	403	405	440	468
Résultat (M€)	95	77	49	161
Rentabilité nette	23,6 %	18,9 %	11,0 %	34,5 %

Source : DGFIP

Dans le temps imparti, il n'a pas été possible d'approfondir cette question.

Proposition n° 6 : faire examiner par la DGCCRF les tarifs pratiqués par les sociétés de transport de produits raffinés par pipelines. Sans sous-estimer l'importance des investissements dans ce secteur, soumis depuis l'accident de la plaine de la Crau en 2009 à une vigilance particulière, il conviendrait de vérifier les tarifs pratiqués par ces sociétés qui bénéficient par construction de positions dominantes géographiques.

ANNEXE V

Analyse du fonctionnement du marché du pétrole

SOMMAIRE

1. LE MARCHÉ INTERNATIONAL DU PÉTROLE BRUT N'A PAS TOUJOURS EXISTÉ	1
2. LES DEUX CHOCS PÉTROLIERS DE 1973 ET 1981 MARQUENT LA FIN DE L'ÈRE DU « TOUT PÉTROLE » ET DÉBOUCHENT SUR LA NAISSANCE DU MARCHÉ DU PÉTROLE BRUT	2
3. A PARTIR DE 1981, LE MARCHÉ PÉTROLIER SE TROUVE PLACÉ AU CŒUR DU SYSTÈME ÉCONOMIQUE PÉTROLIER.....	2
3.1. Le marché du pétrole brut, comme instrument révélateur de prix, tel qu'on le connaît aujourd'hui, est alors créé.....	3
3.2. En 1973, le prix du pétrole est multiplié par 3 une première fois puis encore environ par 3 au second choc en 1980, soit au total par un facteur proche de dix.	3
3.3. Depuis la fin des années 1970, l'optimisation du système d'approvisionnement pétrolier n'est plus réalisé compagnie par compagnie mais au sein d'un système global.....	4
4. L'INTERCONNEXION CROISSANTE DU MARCHÉ DU BRUT AVEC LA SPHÈRE FINANCIÈRE S'EST DÉVELOPPÉE PROGRESSIVEMENT JUSQU'À DEVENIR STRUCTURELLE	4
4.1. L'arrivée de ces nouveaux acteurs comme les banques contribue à la liquidité du marché mais elle a des conséquences difficiles à évaluer dans la fonction centrale du marché comme révélateur d'un prix.....	5
4.2. L'efficacité du marché ne constitue pas une garantie d'approvisionnement.....	5
5. LA SOUVERAINETÉ DES ETATS SUR LEURS RESSOURCES ET LES PRATIQUES COMMERCIALES DE MARCHÉ FONT L'OBJET D'UN CONSENSUS MONDIAL.....	6
5.1. La souveraineté des Etats sur les ressources minérales n'est pas contestée.....	6
5.2. La contrepartie de cette montée en puissance des États producteurs est la perte d'influence relative des compagnies pétrolières internationales classiques au sein de l'économie pétrolière.....	6
5.3. <i>In fine</i> , la responsabilité du fonctionnement du marché est partagée de façon égale entre production et consommation et au niveau politique entre pays exportateurs et pays consommateurs.....	6
6. VOLATILE À COURT TERME MAIS SUR UNE TENDANCE LONGUE À LA HAUSSE, LE PRIX DU PÉTROLE ENGENDRE UNE RENTE CONSIDÉRABLE	7
6.1. Les prix du pétrole suivent la loi de l'offre et de la demande	7
6.2. L'offre et la demande sont peu élastiques aux prix à court terme.....	7
6.3. L'efficacité du secteur transport et du <i>trading</i> conduit à un marché du pétrole unifié révélant à tout instant un prix du pétrole brut au niveau mondial.....	8
6.4. Les stocks outils des opérateurs sont de plus en plus faibles : une économie en flux tendus.....	9
6.5. Le paradoxe du prix du pétrole : plus prévisible à long terme qu'à court terme	9
6.6. A l'horizon de 10 ans, les fondamentaux de l'offre et de la demande conduisent à prévoir une tendance à la hausse durable du prix du pétrole.....	9
6.7. Le prix du marché du pétrole brut n'a aucune relation avec les coûts de la production, ce qui engendre une rente considérable pour les pays producteurs.....	10

7. LA TERRITORIALITÉ DE L'IMPÔT FAIT ÉCHAPPER AUX PAYS CONSOMMATEURS UNE PART IMPORTANTE DE LA VALEUR CRÉÉE PAR LA FILIÈRE PÉTROLIÈRE.....	11
7.1. La territorialité de l'impôt est un principe fiscal fondamental et très largement admis	11
7.2. Comme c'est à l'amont de la chaîne que se concentre la valeur créée, celle-ci est massivement captée par les pays producteurs.....	12
7.3. Le <i>trading</i> et le transport international se concentrent dans quelques lieux généralement peu fiscalisés.....	15
7.4. L'aval de la chaîne est assujéti, en France comme dans les autres pays consommateurs, à la fiscalité générale des activités économiques mais ce n'est pas là que se concentrent les profits de la filière	15
8. LES DROITS D'ACCISES SONT LE MOYEN PRINCIPAL ET PRIMORDIAL POUR LES PAYS CONSOMMATEURS DE RÉCUPÉRER UNE PARTIE DE LA RENTE PÉTROLIÈRE CRÉÉE PAR LA CONSOMMATION DE PÉTROLE	17
8.1. Il existe, cependant, des taxes spécifiques à la consommation dans tous les pays consommateurs : les droits d'accises.....	17
8.2. A court terme, la TICPE apparaît comme un instrument budgétaire mais se révèle, à plus long terme, un instrument de politique énergétique et de récupération par les pays consommateurs de la rente pétrolière des producteurs	17

1. Le marché international du pétrole brut n'a pas toujours existé

Pendant une longue période de son histoire, l'économie pétrolière s'est développée sous l'impulsion des grandes compagnies internationales sans qu'un marché pétrolier actif n'apparaisse utile ou nécessaire à ces acteurs.

Le faible niveau de transactions commerciales sur le brut n'a pas empêché le pétrole de jouer un rôle moteur dans l'économie mondiale, particulièrement après la seconde guerre mondiale. Dans les pays de l'OCDE, la période de reconstruction qui a suivi la seconde guerre mondiale est connue comme « **les trente glorieuses** », c'est aussi l'ère du « **tout pétrole** ».

Cette période est marquée par :

- ◆ **la mondialisation progressive du secteur pétrolier** qui était jusqu'alors largement dominé par l'activité domestique américaine. A partir de 1948, les Etats Unis deviennent importateurs de brut. Le secteur pétrolier est dominé par l'activité internationale hors des Etats Unis et prend son essor comme moteur des échanges internationaux ;
- ◆ **un approvisionnement régulier et régulièrement croissant**, à l'exception de la crise de Suez, aux conséquences essentiellement européennes. Cet approvisionnement a alimenté une croissance élevée de la consommation mondiale à un rythme annuel entre 8 et 10 % par an. La consommation annuelle par exemple en France passe de 9MT en 1948 à 24Mt en 1954 puis 81Mt en 1967. Ces chiffres illustrent cette évolution ;
- ◆ **un prix du pétrole en baisse régulière**. Ce prix devient progressivement moins élevé que celui des autres énergies. La progression de la part du pétrole dans les économies concerne en conséquence la plupart des usages, bien souvent au détriment du charbon, dont la production dans les pays européens diminue fortement. Le pétrole s'impose comme combustible le moins cher pour toutes les utilisations de l'énergie ;
- ◆ **en Europe**, le développement de la circulation automobile s'accompagne d'**une taxation élevée des produits pétroliers pour les transports**. Le niveau de taxes intérieures en France avoisine les 75 % pendant cette période ;
- ◆ **un système pétrolier dominé par les grandes compagnies intégrées** : celles-ci imposent un niveau de royalties très faibles payées à la production aux Etats où elles extraient le pétrol ;
- ◆ **l'inexistence d'un marché organisé du pétrole brut et aussi de produits finis**. Les approvisionnements des pays consommateurs sont optimisés au sein des chacune des grandes compagnies internationales. Le pétrole brut ne donne lieu qu'à un faible volume d'échanges internationaux en dehors des échanges internes au sein des compagnies. Il n'existe aucun prix officiel du pétrole brut au niveau international. Le commerce de pétrole brut entre les grands acteurs reste marginal. Le commerce des produits pétroliers se développe progressivement par zone géographique autour des grands centres de raffinage comme Rotterdam, Anvers.

2. Les deux chocs pétroliers de 1973 et 1981 marquent la fin de l'ère du « tout pétrole » et débouchent sur la naissance du marché du pétrole brut

Après la seconde guerre mondiale, la décolonisation change la donne. Les pays souverains prennent progressivement le contrôle de leurs gisements pétroliers et de leur indépendance économique.

Les deux grands événements précurseurs de ce changement dans le domaine pétrolier sont la nationalisation du pétrole iranien en 1951 par le premier ministre Mossadegh, finalement renversé par une intervention d'origine occidentale. En 1956, la nationalisation du canal de Suez par le colonel Nasser marque une étape clé dans l'acquisition de la souveraineté économique par les Etats. La crise de Suez ne touche pas véritablement la production pétrolière mais bouleverse pendant un temps la logistique de transport maritime : elle aura comme conséquence pendant quelques mois un contingentement de la consommation de produits pétroliers en France pour la seule et unique fois depuis la seconde guerre mondiale.

Les pays exportateurs de brut créent l'OPEP pour réagir contre la détérioration régulière de la valeur de leur production pétrolière. Ils exercent progressivement les uns après les autres leur souveraineté sur leurs ressources en nationalisant les ressources minérales et en renégociant les concessions pétrolières.

C'est dans ce contexte que se situe le premier choc pétrolier d'octobre 1973 (guerre du Kippour suivi de l'embargo décrété par les pays arabes) et la création de l'AIE comme pendant à l'OPEP en mars 1974. Le second choc pétrolier de 1980, provoqué par un changement de régime en Iran et la guerre Iran Irak, bouleverse l'équilibre de la scène pétrolière et énergétique dans son ensemble.

3. A partir de 1981, le marché pétrolier se trouve placé au cœur du système économique pétrolier

Pendant la période des chocs pétroliers, en une décennie, les pays exportateurs prennent le contrôle de la production pétrolière. Ils poursuivent la nationalisation et inventent une nouvelle forme de fiscalité pétrolière : les contrats de partage de production. Ceux-ci donnent aux pays producteurs un accès direct au pétrole brut. L'impôt sur la production pétrolière des concessionnaires est alors payé en nature, directement en pétrole brut. Les pays exportateurs disposent alors d'une grande partie du pétrole brut mondial sans avoir le contrôle des débouchés sur le marché final.

Pour alimenter leurs raffineries et fournir les consommateurs, les grandes compagnies internationales doivent racheter le pétrole aux Etats producteurs et à leurs sociétés nationalisées. Le nombre et le volume des transactions sur le pétrole brut explosent.

3.1. Le marché du pétrole brut, comme instrument révélateur de prix, tel qu'on le connaît aujourd'hui, est alors créé.

Parallèlement se créent à cette époque les marchés organisés du pétrole, les bourses de matières premières que sont le Nymex¹ à New York en 1980 et l'IPE² à Londres. Les marchés pétroliers ne cesseront de se développer. Les transactions pétrolières se font pour l'essentiel de gré à gré de façon non régulée mais ces échanges sont facilités par l'existence de marchés régulés portant sur des produits standardisés : un marché de grandes cargaisons d'un million de barils pour les professionnels sur le brut de référence Brent daté, livrable le mois suivant, complété par des marchés cotés de livraisons futures et organisés par lot de 1 000 barils. Ces marchés régulés sont adossés au marché du brut physique sur les grands marqueurs Brent et WTI³ à New York, et étendus progressivement à tous les produits pétroliers (essence, diesel fuel lourd, etc.) et évidemment complétés par des cotations à terme à échéances différentes pour prendre en compte la question des dates de livraison.

Le marché pétrolier n'est pas une institution mais un ensemble de pratiques commerciales mises en œuvre par les acteurs du secteur, Etats et compagnies privées et fondées sur les grands principes du commerce international. Le marché pétrolier n'est ni organisé, ni contrôlé ni régulé par aucune organisation étatique ou internationale sectorielle. Seuls les marchés boursiers, éléments d'un ensemble plus vaste, sont contrôlés par les autorités de régulation boursière mais leur rôle comme celui de la CFTC⁴ aux USA, se limitent à contrôler des règles de comportements d'agents économiques américains sur le sol américain mais uniquement en ce qui concerne la loyauté de leurs comportements sur la bourse. Personne n'a autorité pour réglementer ou organiser le marché mondial du pétrole.

Depuis cette époque, toutes les transactions commerciales sur le pétrole dans le monde se réfèrent à ces qualités de référence (Brent et WTI) sur ces marchés régulés, avec leur volet de cotations sur les prix futurs du pétrole. La liaison entre ces marchés et les activités et anticipations financières des divers acteurs économiques et les taux d'intérêt résulte de la nécessité de synchroniser les opérations de couverture de risque et se fait naturellement.

Tous les acteurs pétroliers du monde, aussi bien les états souverains que les compagnies, se réfèrent à ces indicateurs boursiers pour les transactions fiscales et commerciales. Les produits cotés sur ces marchés sont donc caractérisés par des volumes de transactions énormes. Ceci leur confère une liquidité qui place le marché pétrolier en première position de tous les marchés au monde, en dehors des marchés financiers. Les risques de manipulations de cours sont réduits du fait du grand nombre d'acteurs et de transactions, ce qui permet ultérieurement à tous les acteurs commerciaux et financiers d'arbitrer leurs risques économiques en toute sécurité malgré l'instabilité du niveau des prix.

3.2. En 1973, le prix du pétrole est multiplié par 3 une première fois puis encore environ par 3 au second choc en 1980, soit au total par un facteur proche de dix.

Ce bouleversement du prix du pétrole entraîne un ralentissement de la croissance de l'économie mondiale. Le pétrole n'est plus durablement la source d'énergie la moins chère.

Pour la première fois de son histoire, la consommation mondiale du pétrole décroît en raison de la récession mondiale, elle-même entraînée par le prix élevé du pétrole. Mais la

¹ New York Mercantile Exchange

² International Petroleum Exchange

³ West Texas Intermediate

⁴ Commodity Futures Trading Commission

décroissance relative du marché du pétrole par rapport aux autres énergies se fait sentir quelques années après le premier choc car les progrès de l'efficacité dans la consommation énergétique se manifestent : après la première hausse des prix du premier choc, à partir de 1981, les économies des pays consommateurs sont devenues moins dépendantes du pétrole (en France, début de la substitution du fuel lourd par les premières centrales nucléaires, nouveaux modèles de véhicules plus économes, fin du gaspillage dans l'industrie et le chauffage). La croissance mondiale du pétrole passera durablement ensuite au niveau de 1 à 2 % par an. Les taux de croissance anciens ne seront pas retrouvés.

3.3. Depuis la fin des années 1970, l'optimisation du système d'approvisionnement pétrolier n'est plus réalisée compagnie par compagnie mais au sein d'un système global.

Le développement du marché pétrolier depuis les années 1980 s'est accompagné d'un progrès d'efficacité du maillon de la chaîne de logistique pétrolière située entre les champs de production et les raffineries et dynamisé par les nouveaux moyens de communications : le secteur du transport maritime et du raffinage ont été transformés par le développement du nombre des transactions et un nouveau secteur d'activité prend son essor, le *trading*, qui réalise l'optimisation logistique, commerciale et financière sur le pétrole brut et les produits raffinés.

Les secteurs du transport maritime et du *trading* optimisent la valeur de chaque cargaison de pétrole brut pour lui trouver instantanément la raffinerie qui produira la plus grande quantité de produits pétroliers de qualité. Dans les pays développés où le marché global se restreint, le secteur du raffinage est de plus en plus contraint par le niveau des prix de marché du pétrole brut d'un côté et des produits pétroliers de l'autre.

4. L'interconnexion croissante du marché du brut avec la sphère financière s'est développée progressivement jusqu'à devenir structurelle

Les marchés de matières premières avec leur volet de livraisons futures existent depuis très longtemps. Pendant les années d'après-guerre, les bourses organisées à Londres et à New York ou à Chicago exerçaient uniquement leur activité dans les secteurs où il y avait des transactions commerciales entre acteurs de différentes compagnies : agriculture et métaux. Rien sur le pétrole.

Dès la création des bourses sur le pétrole dans les années 1980, des cotations à terme ont concerné pour l'essentiel les cotations des échéances des premiers mois, jusqu'à trois mois car ceci correspond à l'essentiel des besoins des acteurs commerciaux opérant le long de la chaîne logistique (transport, stockage, raffinage, distribution), les échéances plus lointaines correspondant à d'autres types d'utilisateurs sont moins importantes car les acteurs y sont moins actifs sur le marché, comme les compagnies aériennes par exemple.

Dès le départ des arbitrages financiers ont été possibles. C'est ainsi que sont apparus dans les années 1980 les « raffineurs de Wall Street » qui achetaient du pétrole brut et vendaient des produits pétroliers sur les marchés à terme. On pouvait développer une activité pétrolière à partir d'un simple bureau. Et toutes les autres activités d'arbitrage comme le stockage virtuel devenaient possibles. Très vite les grandes banques de marché sont devenues des acteurs importants pour faciliter les transactions à terme et très progressivement elles étendent leurs activités à des prestations commerciales générales pour devenir des acteurs influents du marché pétrolier.

A partir des années 2000, l'efficacité économique et la relative transparence de ce marché, du fait du nombre élevé d'intervenants et sa très grande liquidité liée à l'universalité de l'utilisation de ses prix comme référence des transactions physiques commerciales, font de ces marchés à terme un champ d'activité en tant que tel pour d'autres acteurs économiques comme les grandes banques d'investissement ou les fonds spéculatifs. Le secteur des matières premières devient une classe d'actifs parmi d'autres à la disposition des épargnants.

L'interconnexion des marchés physiques et financiers est devenue structurelle.

4.1. L'arrivée de ces nouveaux acteurs comme les banques contribue à la liquidité du marché mais elle a des conséquences difficiles à évaluer dans la fonction centrale du marché comme révélateur d'un prix

La question du rôle respectif des acteurs dits commerciaux et des autres est discutée par les instances de contrôle et par les économistes. On ne sait pas exactement faire la part des choses entre l'impact des acteurs commerciaux et des acteurs non commerciaux. Distinguer l'action des uns de celle des autres devient difficile tant les frontières entre les deux activités sont devenues floues.

Les années récentes ont été marquées par des variations rapides et des niveaux extrêmes de prix entre 130 et 40 dollars par baril. La question a été posée de savoir quelle était la part des acteurs financiers et de la pure spéculation dans ces mouvements de prix.

Cette question étudiée par des économistes, les régulateurs et les observateurs du marché⁵ n'est pas véritablement tranchée. L'opinion dominante est que les activités financières liées au pétrole jouent un rôle dans la dynamique du marché : elles semblent accélérer les phases de hausse ou de baisse de prix mais sans en changer à moyen terme le niveau général d'équilibre. D'autres analystes estiment que la spéculation joue un rôle effectif et structurel dans l'élaboration du prix d'équilibre de court terme. La question reste ouverte. Elle est sans doute destinée à le rester. Une vision pragmatique consiste à conclure que, dans certaines périodes, ce sont les marchés physiques qui donnent l'orientation du marché, et dans d'autres périodes, l'influence des opérateurs non commerciaux domine.

4.2. L'efficacité du marché ne constitue pas une garantie d'approvisionnement

Par ailleurs la concentration des transactions futures sur les échéances proches (70 % des transactions sur les futures portent sur des échéances à moins d'un an et la liquidité au delà est plus faible) répond aux besoins des acteurs commerciaux mais elle ne dispense pas les États de leur responsabilité d'anticipation en particulier de politique énergétique. Les marchés ne donnent aucune garantie d'approvisionnement en cas de crise ni aucune garantie sur des approvisionnements massifs à long terme pour alimenter un pays. La crise est par définition une situation où les marchés ne fonctionnent plus ou bien fonctionnent mal.

Rien ne remplace les divers instruments de politique publique et en particulier les stocks physiques pour assurer la sécurité, mais ceci est coûteux. Total et les autres distributeurs de carburants évaluent ainsi ce coût de stockage de précaution à environ 6 € par m³, soit 0,6 c€/litre.

⁵ Rapport du groupe de travail sur la volatilité des prix du pétrole, sous la présidence de Jean-Marie CHEVALIER, à la demande de la Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, février 2010.

5. La souveraineté des Etats sur leurs ressources et les pratiques commerciales de marché font l'objet d'un consensus mondial

5.1. La souveraineté des Etats sur les ressources minérales n'est pas contestée

La reprise en main des États sur leurs ressources minérales a été progressive mais constitue la règle générale et, semble-t-il, le nouvel état durable caractérisant la situation économique pétrolière dans le monde. Ce sont maintenant les Etats producteurs et leurs compagnies nationales qui dominent le secteur pétrolier et non plus les compagnies internationales.

Du point de vue de la production, les Etats Unis constituent la seule exception dans le monde, car les droits miniers y sont en général associés aux droits fonciers, eux mêmes largement sous contrôle privé. Les droits sur le plateau continental off shore restent sous le contrôle fédéral au delà de 20 milles en mer et sont mis régulièrement aux enchères.

Cette particularité de la propriété foncière et minière et aussi le dynamisme intrinsèque du secteur pétrolier aux USA (45 000 des 100 000 forages pétroliers forés annuellement dans le monde le sont aux USA) ont des conséquences importantes, et en particulier ont permis la mise en œuvre très rapide des nouvelles techniques permettant l'exploitation de l'huile et du gaz de schistes. Ceci conduit à un changement récent et majeur de la scène énergétique mondiale, avec une diminution par un facteur trois du prix du gaz en Amérique du Nord en 2012, ce qui pourrait avoir un impact structurel à venir sur l'industrie pétrochimique et du raffinage européen.

5.2. La contrepartie de cette montée en puissance des États producteurs est la perte d'influence relative des compagnies pétrolières internationales classiques au sein de l'économie pétrolière

On estime aujourd'hui que les six grandes compagnies internationales, les « majors »⁶, produisent seulement 10 % du pétrole mondial. Elles ne sont plus en position d'influer sur le prix du pétrole et sont devenues en quelque sorte les agents mandatés par les pays souverains pour produire à leurs conditions leurs réserves de pétrole. Leur rôle économique reste important et elles jouent un rôle irremplaçable dans l'approvisionnement mondial. Mais leur activité se concentre de plus en plus sur les gisements difficiles et coûteux, délaissés par les compagnies nationales, ce qui les conduit à réaliser ensemble environ 20 % des investissements pétroliers mondiaux qui s'élèvent à 700 milliards de dollars par an. Leurs coûts de production sont en moyenne près de deux fois plus élevés que les coûts de production des compagnies nationales qui bénéficient des meilleurs gisements.

5.3. *In fine*, la responsabilité du fonctionnement du marché est partagée de façon égale entre production et consommation et au niveau politique entre pays exportateurs et pays consommateurs

Aucun acteur économique à lui tout seul n'a d'influence déterminante sur le prix de marché du pétrole. Le prix du pétrole semble durablement sous l'emprise des « forces du marché ».

L'OPEP a joué un rôle déterminant sur le prix du pétrole pendant les années 1973 à 1985 mais ce n'est plus le cas depuis. L'organisation est encore très influente mais la part de marché de ses membres a diminué. Cette part de marché est de l'ordre d'un tiers de la production mondiale mais ses membres disposent des réserves pétrolières les plus

⁶ ExxonMobil, Shell, BP, Total, Chevron et ConocoPhillips

abondantes. A long terme, la part de marché globale de ses membres est donc appelée à croître. L'influence de l'organisation sur la formation des prix dépendra de sa capacité à dégager et faire exécuter des décisions collectives, ce dont on ne peut préjuger. C'est donc aujourd'hui la divergence d'intérêts et donc de points de vue entre ses membres plus que ses positions fondamentales sur le marché actuel et futur du pétrole brut qui affaiblit la crédibilité de l'OPEP. Cette relative faiblesse n'est pas structurelle et pourrait un jour se retourner, si les principaux exportateurs, en particulier du Moyen orient, restauraient une coordination étroite et durable de leurs politiques.

La réponse collective des pays de l'OCDE à cette situation a été la constitution de l'AIE, dont le rôle est d'organiser la solidarité en temps de crise et d'observer les évolutions du marché pétrolier.

Mais aucune organisation publique ou privée n'est aujourd'hui en mesure à elle seule d'influencer le niveau des prix sur le marché pétrolier.

Cette évolution sous la domination quasi exclusive des déterminants économiques et financiers est certes tempérée par l'action des Gouvernements des grands pays. Ceux-ci conservent des stocks sous contrôle gouvernemental, disposent d'un outil diplomatique pour faire face à une crise avec l'AIE, mènent un dialogue officiel entre pays producteurs et consommateurs de pétrole et participent à la régulation financière mondiale et le contrôle du fonctionnement des marchés dans le cadre des instances internationales comme le G20. Mais toutes ces actions ont, en période de paix, moins d'impact sur le niveau de prix du pétrole que les fondamentaux de l'économie mondiale.

6. Volatile à court terme mais sur une tendance longue à la hausse, le prix du pétrole engendre une rente considérable

6.1. Les prix du pétrole suivent la loi de l'offre et de la demande

Les hypothèses classiques du marché concurrentiel sont réunies, et d'autant mieux que les acteurs sont très nombreux sur le marché global. Le comportement des acteurs est très peu coordonné du fait des règles de la concurrence entre les compagnies privées d'un côté et du fait des divergences d'intérêt des acteurs publics de l'autre.

Dans le cas du pétrole, on peut dire que le marché est sans doute le moins mauvais des systèmes.

Jamais le système pétrolier n'aura été plus efficace, plus diversifié et d'une certaine façon plus sûr qu'aujourd'hui. Jamais non plus le niveau du prix proprement dit n'aura été plus imprévisible à court terme. Le principal régulateur véritable du système pétrolier est le niveau des prix.

6.2. L'offre et la demande sont peu élastiques aux prix à court terme

Concernant l'offre, le secteur pétrolier est caractérisé par des coûts d'investissements élevés et des coûts d'exploitation relativement faibles, de sorte que les agents économiques privés ont toujours intérêt à produire au maximum de leur capacité sans avoir intérêt à régler le rythme de leur production. Le prix de marché reste toujours supérieur aux coûts marginaux de production de court terme (coût de pompage et de logistique) et la production dégage ainsi des revenus considérables.

Concernant la demande de pétrole, la concentration des usages des produits pétroliers sur la mobilité a rendu la demande moins flexible.

Annexe V

A partir de 1981, le prix du pétrole brut devient plus élevé que celui des autres sources d'énergie, comme le gaz, le charbon et le nucléaire dans les pays où il existe. La consommation des produits pétroliers perd du terrain là où ils peuvent être concurrencés par les autres sources d'énergie, c'est-à-dire dans toutes les installations fixes raccordées à un réseau de gaz, d'électricité ou à un accès à une logistique charbonnière.

Les usages du pétrole se concentrent alors sur les moteurs embarqués du secteur des transports et la pétrochimie. L'usage du pétrole reste dominant là où il est le plus difficile à remplacer, voire irremplaçable. Ces usages captifs du pétrole représentaient seulement un tiers du débouché pétrolier au moment des chocs pétroliers et représentent maintenant les deux tiers de la consommation mondiale.

Compte tenu des produits dont la production associée est fatale (graisses, bitumes, fuel lourd de soute ou de chauffage), on peut estimer maintenant que le système mondial est durablement optimisé par l'affectation du pétrole comme carburant des transports. Le pétrole est devenu l'énergie prédominante de la mobilité et à ce titre au cœur de la mondialisation.

Sous la contrainte d'un prix du pétrole élevé après 1981, une optimisation générale du système énergétique mondiale s'est mise en place : charbon et gaz pour les besoins des installations fixes de consommation d'énergie et pétrole pour les moteurs embarqués, les véhicules de transport.

Les conditions d'une déconnexion du prix mondial du pétrole des autres marchés énergétiques sont en place. C'est sur le pétrole et non pas sur l'énergie en général que se concentre le risque d'un choc de prix mondial.

6.3. L'efficacité du secteur transport et du *trading* conduit à un marché du pétrole unifié révélant à tout instant un prix du pétrole brut au niveau mondial

La particularité du prix du pétrole est son caractère mondial. Un seul chiffre, le prix du Brent à la bourse, donne l'indication essentielle pour déterminer la valeur à laquelle se concluent à un instant donné toutes les transactions commerciales sur le pétrole dans le monde entier.

Cette situation résulte de l'efficacité des bourses mais se fonde surtout sur la capacité de la flotte pétrolière à transporter à bon compte le pétrole d'un continent à l'autre. L'optimisation du système de transport et de *trading*, secteur intermédiaire entre les dizaines de milliers de puits productifs vers le millier de raffineries mondiales est assuré par le secteur du transport maritime et les milliers de traders. Depuis leurs écrans informatiques, pour la plupart au sein des compagnies pétrolières et des départements spécialisés des banques, les traders de pétrole optimisent en permanence le fonctionnement quotidien du secteur pétrolier et s'appuient aussi pour régler la question des dates de livraison sur les arbitrages permis par les marchés à terme et le secteur financier.

Dans le secteur de l'énergie et des matières premières, le prix mondial unifié pour le pétrole est une particularité. Car pour les autres marchés, comme celui du gaz par exemple, le monde est cloisonné en trois grandes zones (Amérique, Europe, Asie). L'électricité est un bien local, au mieux régional ou continental, car les réseaux d'électricité sont coûteux à construire et à opérer et de plus réglementés. Jusqu'à ces dernières années, les marqueurs Brent et WTI évoluaient parallèlement. Le décrochage d'une dizaine de dollars du prix du WTI sur le Brent intervenu en 2011 reflète un problème technique de renversement du sens des oléoducs de pétrole brut au nœud de communication de Cushing (Oklahoma) et ne remet pas en cause ce caractère unifié du marché du pétrole mondial qui ne connaît pas de cloisonnement géographique.

6.4. Les stocks outils des opérateurs sont de plus en plus faibles : une économie en flux tendus

L'optimisation technique réalisée par le secteur du transport et du *trading*, en particulier sous l'effet des progrès des télécommunications a conduit à un système où les stocks outils le long de la chaîne logistique ont régulièrement diminué et tendent en permanence vers le minimum technique. En 20 ans, entre les années 1980 et 2000, ils passent de 70 jours de consommation mondiale à 50 jours et on peut considérer que la chaîne logistique fonctionne depuis 10 ans à flux constamment tendus. Les experts évaluent les stocks mondiaux en nombre de jours. Une variation d'un ou deux jours sur ces indicateurs est de nature à modifier les prix dans de grandes proportions et avoir un impact sur l'économie mondiale. Les pratiques spéculatives comme le stockage physique, ou sous une autre forme le ralentissement de la vitesse des navires de transport et autres variantes, existent mais restent in fine marginales. Ces stocks dits spéculatifs représentent aussi au maximum quelques jours de consommation mondiale mais ils sont difficiles à distinguer des stocks résultant de l'optimisation technique des opérateurs commerciaux.

A chaque instant, l'équilibre de l'offre et la demande du système global repose alors uniquement sur le niveau du prix.

L'instabilité du prix au jour le jour est alors la contrepartie de l'efficacité de la chaîne logistique et de cette pratique générale de flux tendus.

6.5. Le paradoxe du prix du pétrole : plus prévisible à long terme qu'à court terme

A court terme, jusqu'à 10 ans, le prix est imprévisible. Il devrait rester soumis à de grandes fluctuations de cours, dans la fourchette entre 50 et 150 dollars par baril

La demande de court terme est influencée par la croissance mondiale et donc les prévisions et anticipations économiques : les incertitudes sur la croissance mondiale et les difficultés pour la mesurer précisément expliquent à elles seules la difficulté de prévoir les tensions du marché, d'autant plus que celui-ci est aussi influencé par les décisions des États producteurs, les difficultés techniques et sociales du secteur de l'extraction et aussi par les anticipations des acteurs opérant dans le secteur financier. Dans une économie de flux tendus, ce sont les variations de prix qui réalisent l'ajustement global.

6.6. A l'horizon de 10 ans, les fondamentaux de l'offre et de la demande conduisent à prévoir une tendance à la hausse durable du prix du pétrole

Dans une perspective de long terme les fondamentaux économiques tendent à rapprocher le niveau des prix de celui de la formation des coûts, coûts de production côté de l'offre, coût de substitution ou de l'efficacité technique des nouvelles motorisations côté de la demande.

Aujourd'hui, à long terme, pour la plupart des observateurs du marché pétrolier les facteurs de hausse l'emportent sur les facteurs de baisse.

A la hausse, le développement de la demande dans les pays émergents comme la Chine et l'Inde est le facteur déterminant, et la poursuite du décollage économique ne fait pas de doute. C'est de loin le premier facteur de hausse des prix au niveau mondial.

Annexe V

L'épuisement progressif des gisements à bas coûts conduit l'industrie à se tourner de plus en plus vers des gisements à coûts plus élevés, comme le pétrole off shore dans des mers de plus en plus profondes, les gisements difficiles à produire ou bien les gisements de pétrole très lourds et polluants en surface, voire les gisements de pétrole de roche mère moins concentrés et plus coûteux à produire. Donc les coûts de production augmentent plus vite que les progrès de productivité liés aux nombreuses innovations (électronique, sismique, forage horizontal, etc. ;) mises en œuvre par l'industrie.

A la baisse, la diminution de la demande dispose d'une dynamique plus faible qu'à l'époque où la substitution par d'autres sources d'énergie était facile. Les facteurs de baisse de la demande sont devenus plus difficiles à mettre en œuvre : optimisation des moteurs des transports, diminution des vitesses, substitution des carburants liquides comme les biocarburants, ou carburants extraits du gaz et, a fortiori, batteries électriques. Toutes ces innovations nécessitent un prix du pétrole beaucoup plus coûteux qu'aujourd'hui pour s'imposer. La seule exception concerne les biocarburants en zone tropicale qui sont dès aujourd'hui compétitifs.

En conclusion, le consensus sur le prix du pétrole est qu'une nouvelle période durable de prix bas (entre 30 et 50\$ par baril) est plus qu'improbable, qu'il faut s'attendre à connaître encore à l'avenir de grandes fluctuations de prix, mais que à terme de 10 ou 20 ans, il est raisonnable de tabler sur un prix de l'ordre de 150\$ le baril avec des périodes entre 100 et 200\$⁷.

En revanche, l'approvisionnement est durablement assuré pour les décennies à venir et les réserves sont prouvées. Tant que le marché mondial fonctionne et que le monde reste globalement en paix, il n'y a pas lieu de craindre une période durable de prix au delà de 200 \$ par baril. L'expérience du passé a montré que des forces de rappel existent.

Fonder une politique énergétique sur des prix trop élevés, comme 300 \$ le baril de façon durable, ne correspondrait pas aux schémas d'anticipation classique du secteur de l'énergie mais à un schéma où le monde serait durablement coupé en zones ne communiquant plus entre elles, par exemple par une guerre durable. Un scénario extrême donc.

6.7. Le prix du marché du pétrole brut n'a aucune relation avec les coûts de la production, ce qui engendre une rente considérable pour les pays producteurs

La nature est très diverse et les coûts de production du pétrole sont très variables d'un pays à l'autre, en fonction des difficultés techniques. Le coût de chaque puits, chaque gisement est différent mais des fourchettes approximatives de coût existent. On peut estimer, avec des fourchettes très larges, que les coûts de revient de l'extraction pétrolière sont de l'ordre de 20 \$ par baril au Moyen orient, de 50 \$ pour les grands champs de l'off shore profond (Afrique, Brésil, Etats-Unis) et de l'ordre de 80 \$ à 100 \$ pour les pétroles lourds du Canada ou du Venezuela.

En prenant un prix de marché de 100 \$ par baril, la valeur de la production pétrolière mondiale s'élève à environ 3 000 milliards de dollars par an en 2012. On peut estimer que **la rente pétrolière dans ces conditions s'élève à 2000 milliards de dollars par an**, ce qui correspond à des coûts de la production pétrolière de 1 000 milliards.

On peut rapprocher ce chiffre de celui des investissements de production de l'industrie pétrolière mondiale. Ils ont augmenté ces dernières années, passant de 400 à 700 milliards de dollars.

⁷ Rapport au Premier ministre du Centre d'Analyse Economique « Les effets d'un prix du pétrole élevé et volatile », 13 octobre 2010.

L'analyse précédente sur la dynamique du marché, avec un volume plus élevé à l'avenir, et l'évolution prévue en hausse sur le long terme du prix du pétrole conduit à penser que la rente pétrolière des pays producteurs sera à l'avenir durablement élevée et croissante. Son montant restera instable et imprévisible à court terme comme le niveau des prix du pétrole et son montant devrait croître pendant plusieurs décennies, contribuant à un impact récessif dans les pays consommateurs et à modifier la répartition de la richesse dans le monde.

La production pétrolière s'accompagne de transferts financiers massifs entre les producteurs et les consommateurs. La rente pétrolière perçue par les Etats producteurs est appelée à croître, même si son montant restera variable et imprévisible. Cette situation est durable.

7. La territorialité de l'impôt fait échapper aux pays consommateurs une part importante de la valeur créée par la filière pétrolière

La filière pétrolière se décompose en opérations successives : l'amont, généralement en dehors de nos pays consommateurs, qui regroupe la prospection, la production (ou plutôt l'extraction), le *trading* et le transport, et ensuite, l'aval, généralement proche des lieux de consommation, à savoir le raffinage, le stockage et la distribution jusqu'à la consommation (en fait destruction) par le consommateur final.

7.1. La territorialité de l'impôt est un principe fiscal fondamental et très largement admis

Il existe schématiquement deux approches garantissant la territorialité de l'impôt qui veut que ne soient taxées sur un territoire que les activités réalisées sur ce territoire :

- ◆ l'une dominante (Allemagne, Etats-Unis, etc.) consiste à taxer tous les profits des activités économiques, au lieu de leur siège, qu'ils aient été produits dans le pays de ce siège ou ailleurs, en prenant généralement le soin de soustraire de l'impôt à payer, en vertu de règles internes ou de conventions fiscales, les impôts déjà acquittés dans d'autres pays ;
- ◆ l'autre plus minoritaire, est celle pratiquée par la France qui affirme le principe de territorialité de l'impôt (article 209 du code général des impôts) et s'efforce de déterminer le résultat des activités françaises avant de leur appliquer leur taux d'imposition. Longtemps, la France a disposé d'un mécanisme dérogatoire à ce principe, visant à soutenir l'expansion internationale de ses grands groupes : le bénéfice mondial consolidé, supprimé en 2011 par la loi de finances pour 2012 (cf. encadré n°1).

Encadré 1 : le bénéfice mondial consolidé et le cas de la société Total

Le bénéfice mondial consolidé (BMC)

Jusqu'à la fin de l'année 2011, le droit fiscal français prévoyait la possibilité pour les entreprises de solliciter un agrément leur permettant d'être imposées en France, donc au taux français de l'IS, sur l'ensemble des résultats réalisés dans le monde, puis de ne payer que la différence entre cet impôt « théorique » et la somme des impôts déjà acquittés. Cette disposition a désormais été supprimée par la loi de finances pour 2012, y compris pour les agréments en cours tels que celui de Vivendi.

Le cas de la société Total

La société Total a bénéficié de cette faculté, sollicitée à une époque où le BMC lui permettait d'imputer sur ses résultats français les déficits réalisés à l'étranger. A compter des années 2000, le bénéfice mondial consolidé ne représentait plus pour Total un avantage sur le plan financier. Il était arrivé à échéance depuis le 31 décembre 2010 et face aux difficultés en termes d'image que cet « avantage fiscal » représentait, la société avait annoncé courant 2011 son intention de ne plus solliciter d'agrément.

7.2. Comme c'est à l'amont de la chaîne que se concentre la valeur créée, celle-ci est massivement captée par les pays producteurs

Le code minier de chaque pays comprend un volet fiscal qui contribue à déterminer à l'avance le prélèvement qui revient à l'Etat et celui dévolu à l'opérateur qui prend le risque de l'exploration et ensuite en cas de succès celui de la production.

Si on prend comme référence le prix de 100 \$/baril, en 2012, soit environ 80 euros pour un baril de 160 litres, le prix de marché du pétrole brut aujourd'hui est environ 50c€ par litre. C'est évidemment un ordre de grandeur car chaque cargaison de brut est vendue à un prix très légèrement différent en fonction de sa qualité, par exemple son taux de soufre et sa densité.

On peut estimer que, en moyenne mondiale et avec de grandes disparités, la rente pétrolière payée au pays producteurs est de l'ordre de 35 c€, les autres 15 c€ correspondent à la couverture des coûts et profits classiques des compagnies pétrolières nationalisées ou internationales, ce qui correspond aux chiffres de 2 000 Milliards et 1 000 Milliards de dollars évoqués ci-dessus.

La rente pétrolière est perçue sous forme de redevances, bonus, impôt classique sur les activités de production, dont les taux évoluent en fonction du prix du marché du pétrole brut et peuvent atteindre 80 %. C'est ainsi que la plupart des pays producteurs ont modifié ou renégocié leurs relations fiscales avec les compagnies pour tenir compte de l'augmentation des prix du pétrole brut intervenue ces dernières années.

A titre d'illustration, la mission a procédé à une analyse des comptes annuels de deux compagnies pétrolières privées (ExxonMobil et Total) qui contiennent des éléments sur les impôts qu'elles paient. De cette façon, il est possible de mesurer approximativement la part des profits de ces compagnies qui est captée par les pays producteurs.

Tableau 1 : Éléments relatifs aux profits et aux impôts d'ExxonMobil

	2007	2008	2009	2010	2011
Chiffres d'affaires total (total revenues and other income)	404 552	477 359	310 586	383 221	486 429
Résultat opérationnel (income before income taxes)	71 479	83 397	34 777	52 959	73 257
Equivalent de l'impôt sur les sociétés (income tax)	29 864	36 530	15 119	21 561	31 051
dont montant acquitté aux Etats-Unis	nd	3 864	-46	1 659	3 619
dont montant acquitté hors des Etats-Unis	nd	32 666	15 165	19 902	27 432
Résultat net (net income attributable to ExxonMobil)	40 610	45 220	19 280	30 460	41 060
dont activités amont	26 497	35 402	17 107	24 097	34 439
dont activités aval	9 573	8 151	1 781	3 567	4 459
dont chimie	4 563	2 957	2 309	4 913	4 383
dont holding	-23	-1 290	-1 917	-2 117	-2 221
Taux d'imposition des activités d'ExxonMobil	41,8 %	43,8 %	43,5 %	40,7 %	42,4 %
Autres taxes (other taxes and duties)	40 953	41 719	34 819	36 118	39 973
dont montant acquitté aux Etats-Unis	nd	1 663	581	776	1 539
dont montant acquitté hors des Etats-Unis	nd	40 056	34 238	35 342	38 434

Source : Rapports annuels d'ExxonMobil et retraitements de la mission. Tous les montants sont en millions de dollars. Les montants d'income tax acquittés par des sociétés dans lesquelles ExxonMobil n'a qu'une participation minoritaire ne sont pas pris en compte ; le taux d'imposition de l'entreprise est donc légèrement sous-évalué.

Annexe V

Première compagnie pétrolière privée du monde, ExxonMobil a réalisé en 2011 un résultat net avant impôts de 73,3 milliards de dollars, dont une proportion très élevée (probablement supérieure à 80 %) provient des activités amont du groupe (exploration et production). En 2011, le groupe a acquitté environ 30,1 milliards de dollars d'impôts sur ce résultat opérationnel ; le taux d'imposition d'ExxonMobil s'élève donc à 42,4 % de son résultat opérationnel en 2011.⁸ En raison de la géographie de ses bénéfices avant impôts, ExxonMobil acquitte plus de 90 % de ses montants d'*income tax* en dehors des Etats-Unis, dans les pays de production.

Les comptes d'ExxonMobil mentionnent également d'autres taxes (ligne *other taxes and duties* dans le tableau 1). Il est vraisemblable qu'il s'agit de taxes à la production (et non de taxes sur les résultats) payées aux pays producteurs ; n'ayant pu déterminer quels impôts sont inclus dans cet agrégat, la mission se borne ici à noter que ces taxes sont d'un montant supérieur à l'*income tax* payé par ExxonMobil, et donc que le taux d'imposition mentionné ci-dessus est largement inférieur au taux d'imposition réel que supporte ExxonMobil.

Il est possible d'aller plus loin dans l'analyse et de calculer la part de la rente captée par les pays producteurs, grâce aux comptes détaillés d'ExxonMobil qui donnent des indications sur les coûts de production dans ses activités « amont » (exploration/production). Cependant, ces comptes ne distinguent pas production de pétrole et production de gaz ; on ne peut donc donner que des approximations qui ne reflèteront qu'imparfaitement la situation du marché du pétrole.

Tableau 2 : Évaluation des coûts de production du pétrole et du gaz produits par ExxonMobil et de la répartition de la rente générée par ces activités, en dollars par baril équivalent-pétrole

	2007	2008	2009	2010	2011
Prix du baril équivalent pétrole	54,4	73,2	45,6	53,0	68,1
Coûts de production hors taxes	6,8	8,1	8,4	8,1	9,5
Dépréciation et amortissement	5,9	6,3	6,1	7,2	7,6
Coûts d'explorations	1,0	1,0	1,4	1,3	1,3
Total des coûts de production	13,6	15,4	15,8	16,7	18,4
Valeur estimée de la rente = chiffre d'affaires - total des coûts de production	40,8	57,8	29,7	36,4	49,8
Taxes autres que income tax	6,4	10,0	5,8	7,0	10,1
Income tax	18,1	25,2	12,4	14,7	20,3
Total des taxes	24,4	35,2	18,2	21,7	30,4
Résultat net des activités de production = valeur de la rente - total des taxes	16,4	22,6	11,5	14,7	19,4
Part de la rente captée par les taxes	59,9 %	60,9 %	61,2 %	59,6 %	61,1 %

Source : ExxonMobil (2011 Financial & Operating Data) et retraitements de la mission. Tous les montants sont exprimés en dollars par baril équivalent-pétrole.

⁸ Ce taux d'imposition est sous-évalué car les montants d'*income tax* acquittés par les sociétés dans lesquelles ExxonMobil n'a qu'une participation minoritaire ne sont pas pris en compte. Si on les prend en compte, le taux d'imposition d'ExxonMobil est proche de 47 % en 2011.

Annexe V

Le tableau 2 présente donc ces éléments par baril équivalent-pétrole (bep), les volumes de gaz extraits étant convertis en un volume équivalent de pétrole. On peut voir que le prix de vente du baril, qui fluctue depuis 2007 entre 45 et 75\$ par bep, est très supérieur aux coûts de production totaux qui restent inférieurs à 20\$ par bep. Définie comme l'écart entre prix du baril et coûts de production, la rente par bep est comprise entre 30 et 60\$ par bep pour la production d'ExxonMobil (soit une rente totale de 81 milliards de dollars en 2011). La part de cette rente captée par les Etats via les taxes est très stable et s'élève à environ 60 % ; dans la mesure où ExxonMobil paie des taxes essentiellement hors des Etats-Unis, on peut en déduire que la part de la rente qui revient aux Etats producteurs est elle aussi proche de 60 %.

Il est possible de mener la même analyse dans le cas de Total, la première entreprise pétrolière française. Le groupe Total a réalisé un résultat opérationnel avant impôts de 26,0 milliards d'euros en 2011, dont 92 % provient des activités amont du groupe, situées exclusivement hors de France, et non soumis à l'impôt sur les sociétés français en vertu du principe de territorialité de l'impôt. Cette géographie des profits a un impact déterminant sur la géographie des impôts payés par Total : en 2011, le groupe a acquitté 13,9 milliards d'euros d'impôts sur son résultat opérationnel, dont 97 % sur les activités amont, c'est-à-dire hors de France. Le taux d'imposition du résultat opérationnel du groupe s'élève donc à 53,6 % en 2011.

Tableau 3 : Éléments relatifs aux profits et aux impôts du groupe Total

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Niveau	Part	Niveau	Part	Niveau	Part	Niveau	Part	Niveau	Part
Chiffre d'affaires	158 752		179 976		131 327		159 269		184 693	
Résultat opérationnel	26 113		30 290		15 662		21 502		25 961	
Dont Amont	20 848	79,8 %	25 344	83,7 %	13 885	88,7 %	19 003	88,4 %	3 879	92,0 %
Dont Aval	3 547	13,6 %	3 639	12,0 %	1 173	7,5 %	1 518	7,1 %	383	5,3 %
Dont Chimie	1 198	4,6 %	921	3,0 %	314	2,0 %	1 124	5,2 %	959	3,7 %
Impôts sur le résultat opérationnel	13 232		15 626		7 436		10 754		13 916	
Dont Amont	11 999	90,7 %	14 620	93,6 %	7 503	100,9 %	10 406	96,8 %	13 474	96,8 %
Dont Aval	1 012	7,6 %	1 070	6,8 %	220	3,0 %	350	3,3 %	300	2,2 %
Dont Chimie	351	2,7 %	253	1,6 %	42	0,6 %	267	2,5 %	184	1,3 %
Résultat opérationnel ajusté net des impôts	12 881		14 664		8 226		10 748		12 045	
dont Amont	8 849	68,7 %	10 724	73,1 %	6 382	77,6 %	8 587	79,9 %	10 405	86,4 %
dont Aval	2 535	19,7 %	2 569	17,5 %	953	11,6 %	1 168	10,9 %	1 083	9,0 %
Dont Chimie	847	6,6 %	668	4,6 %	272	3,3 %	857	8,0 %	775	6,4 %
Taux d'imposition du groupe	50,7 %		51,6 %		47,5 %		50,0 %		53,6 %	

Source : communiqués de résultats annuels de Total et retraitements de la mission. La somme des parts n'est pas toujours égale à 100 % en raison de l'existence de coûts liés à la holding du groupe (ces coûts ne sont pas inclus dans ce tableau par souci de simplicité).

Enfin, il est possible de donner une approximation de la rente générée par les activités pétrolières et gazières de Total et de la part de cette rente qui est captée par les impôts des pays producteurs (tableau 4). D'après les calculs de la mission, les pays producteurs ont capté entre 61 et 67 % des profits générés par les activités amont du groupe Total au cours des cinq dernières années.

Annexe V

Tableau 4 : Évaluation des coûts de production du pétrole et du gaz produits par Total et de la répartition de la rente générée par ces activités

	2007	2008	2009	2010	2011
Chiffre d'affaires des activités de production pétrolière et gazière	27 915	31 665	21 475	27 044	32 075
Coûts de production hors taxes	2 688	3 060	2 917	3 228	3 254
Dépréciation et amortissement	3 311	3 614	4 149	4 714	4 602
Coûts d'exploration	876	764	697	864	1 019
Total des coûts de production	6 875	7 438	7 763	8 806	8 875
Valeur estimée de la rente = chiffre d'affaires - total des coûts de production	21 040	24 227	13 712	18 238	23 200
Taxes autres que income tax	2 180	1 893	1 292	1 518	1 795
Income tax	11 883	14 338	7 534	9 740	13 603
Total des taxes	14 063	16 231	8 826	11 258	15 398
Résultat net des activités de production = valeur de la rente - total des taxes	6 977	7 996	4 886	6 980	7 802
Part de la rente captée par les taxes	66,8 %	67,0 %	64,4 %	61,7 %	66,4 %

Source : données du Factbook 2011 de Total et retraitements de la mission. Tous les montants sont exprimés en millions d'euros.

En conclusion, les résultats de la mission confirment donc le fait que les Etats producteurs captent une large partie des profits des compagnies pétrolière privées (environ les deux tiers) ; néanmoins, cette conclusion ne doit pas être généralisée trop vite, car ExxonMobil et Total ne sont pas nécessairement représentatifs du marché pétrolier mondial : en effet, ces deux sociétés ne représentent respectivement que 2,6 % et 1,4 % de la production mondiale de pétrole en 2011. Par ailleurs, il serait nécessaire de mener des analyses similaires sur les compagnies pétrolières publiques, qui sont vraisemblablement assujetties à une lourde fiscalité.

7.3. Le trading et le transport international se concentrent dans quelques lieux généralement peu fiscalisés

L'importance économique de ces deux activités est beaucoup plus faible que celui de la production. Même s'il est particulièrement difficile à approcher, il ne s'agit que de quelques centimes par litre à comparer à 50c€ par litre pour la valeur de la production.

N'ayant pas de point d'attache nécessaire, ni sur les lieux de production, ni sur les lieux de consommation, ces activités, que ce soit l'affrètement maritime international ou pour le trading, se concentrent dans les lieux où elles peuvent bénéficier d'un accès au marché et d'une fiscalité favorable. Aussi Londres, la Suisse et New York, Houston, Singapour constituent les grands centres mondiaux de cette activité.

7.4. L'aval de la chaîne est assujetti, en France comme dans les autres pays consommateurs, à la fiscalité générale des activités économiques mais ce n'est pas là que se concentrent les profits de la filière

C'est la partie de l'activité pétrolière la mieux connue des pays consommateurs. Elle est constituée, pour notre pays, du raffinage, du stockage, du transport et de la distribution des carburants. Elle est fiscalisée selon les procédures de droits communs de chaque Etats où elle s'exerce : impôt locaux, impôt foncier, impôts sur les sociétés, etc.

Annexe V

La mission a recherché les résultats et la fiscalité acquittée par les entreprises relevant de codes d'activité liés à la filière pétrolière.

L'analyse de ces données mérite certaines précautions. Ainsi, les codes d'activité sont parfois trop larges à l'instar du « Gros de combustibles » qui comprend les activités de distribution de fioul ou même de charbon. A l'inverse, certaines stations services de grande surface ne sont nulle part dans ce tableau car elles ne sont pas identifiées en tant que telles, leur activité étant comptabilisé avec les grandes surfaces.

Cela étant, malgré ces approximations, le résultat fournit un ordre de grandeur intéressant sur l'activité, les résultats et la fiscalité d'une grande partie de l'aval de la filière pétrolière sur notre territoire.

Tableau 5 : Résultats et fiscalité des activités françaises de la filière pétrolière en 2009

Code activité	Secteur	2009				
		CA	VA	Impôts et taxes d'exploitation	Résultat	Impôt sur les bénéfices
19	Raffinage et cokéfaction ⁹	48 739	10 709	8 437	364	105
4671Z	Gros de combustibles	40 677	3 596	1 944	402	145
4730Z	Détail carburants	10 815	888	275	50	16
4950Z	Pipe-lines	2 119	1 416	76	257	136
4612A	Centrale d'achat de carburants	25 781	2 621	2 481	- 1	6
Total		128 132	19 231	13 212	1 072	408

Source : INSEE et calcul de la mission

Tableau 6 : Résultats et fiscalité des activités françaises de la filière pétrolière en 2010

Code activité	Secteur	2010				
		CA	VA	Impôts et taxes d'exploitation	Résultat	Impôt sur les bénéfices
19	Raffinage et cokéfaction ⁸	61 248	11 190	8 309	466	147
4671Z	Gros de combustibles	46 440	3 456	792	1 080	173
4730Z	Détail carburants	12 889	1 121	363	129	36
4950Z	Pipe-lines	2 303	1 560	75	326	181
4612A	Centrale d'achat de carburants	29 634	2 671	2 521	54	13
Total		152 515	19 999	12 059	2 055	550

Source : INSEE et calcul de la mission

On constate plusieurs points importants :

- ◆ tout d'abord, la rentabilité, variable mais globalement faible, des activités d'aval présentes sur notre territoire. En dehors de la niche, apparemment très profitable du transport par pipeline opéré par des entreprises comme TRAPIL, SFDM, SPMR, etc., la rentabilité nette est autour de 2 % par rapport au CA pour le gros de combustibles, et inférieure à 1 % pour le raffinage, la vente au détail de carburants et les centrales d'achat de carburants ;

⁹ Le secteur 1920Z « Raffinage » est couvert par le secret statistique. Le niveau agrégé supérieur inclut le secteur de la cokéfaction mais celui-ci est négligeable par rapport aux enjeux.

- ◆ ensuite, l'essentiel de la fiscalité des activités économiques ne transite pas par l'IS mais par les impôts et taxes rentrant dans le compte d'exploitation (taxes foncières, taxe professionnelle, etc.).

La mise en œuvre, même répétée, de prélèvements exceptionnels¹⁰, ne change cette appréciation globale que de manière tout à fait négligeable. D'une part, le rendement de ses mesures est limité (de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros) et d'autre part, il finit toujours tôt ou tard par être payé par les consommateurs.

8. Les droits d'accises sont le moyen principal et primordial pour les pays consommateurs de récupérer une partie de la rente pétrolière créée par la consommation de pétrole

8.1. Il existe, cependant, des taxes spécifiques à la consommation dans tous les pays consommateurs : les droits d'accises

Dans tous les pays importateurs de pétrole, les Etats lèvent des taxes à la consommation. Même aux Etats-Unis, ces taxes sont faibles mais pas inexistantes. Il existe une taxe fédérale et différentes taxes locales représentant en moyenne 48,9 c\$ par gallon pour l'essence et 43,9 c\$ par gallon pour le diesel, soit l'équivalent de 10 centimes d'euros par litre pour l'essence et 9 pour le diesel.

En Europe chaque Etat fixe le niveau de sa taxe, en distinguant l'usage des différents produits (chauffage, transport) avec de nombreuses particularités. En France, cette taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) dépend de l'usage : 43 centimes d'euro par litre pour le diesel, 61 c€/l pour l'essence et 5,6 c€/l pour le fuel de chauffage domestique, etc. (cf. annexe II relative à la fiscalité des carburants).

Comme la consommation des produits pétroliers est territorialisée au sein d'un Etat, chaque pays perçoit le montant des taxes correspondant à la consommation de ses agents économiques locaux.

L'harmonisation fiscale de l'Europe a permis, sur ce sujet où il convenait d'éviter une concurrence fiscale néfaste, d'instaurer des taux minima de taxation.

Quant la consommation n'est pas territorialisée et en l'absence d'accord international qui permettrait d'instaurer une taxation minimale, la consommation pétrolière échappe entièrement ou totalement à la taxation sur la consommation, comme c'est le cas pour les routes maritimes ou les carburants aériens.

8.2. A court terme, la TICPE apparaît comme un instrument budgétaire mais se révèle, à plus long terme, un instrument de politique énergétique et de récupération par les pays consommateurs de la rente pétrolière des producteurs

Pour les consommateurs des pays non producteurs de pétrole, le prix final facturé résulte de l'addition de trois éléments : d'une part, la valeur ajoutée de la chaîne pétrolière aval (raffinage, stockage, distribution) qui représente en France environ de l'ordre de 25 % du prix total payé par le consommateur. Pour l'essentiel, les 75 % restant sont constitués de l'addition du prix du pétrole brut sur le marché mondial et du niveau des droits d'accises.

¹⁰ Prélèvement sur les provisions pour hausse de prix en 2011 et taxe sur les stockages en 2012,

Annexe V

C'est ce prix toutes taxes comprises finalement payé qui importe au consommateur. L'élasticité de la demande à ce prix et donc son effet macroéconomique est alors très différente selon que l'on considère le court terme ou le long terme.

Dans une perspective de court terme, à horizon d'une année voire de quelques années, les technologies sont stables et surtout le capital immobilisé est déterminé.

Pour le pétrole, ce capital est constitué pour l'essentiel du parc des véhicules de transport. Les besoins des acteurs économiques sont fortement contraints et les consommateurs ne modifient pas sensiblement leur demande en fonction du prix. Le niveau du prix du brut et le niveau des droits d'accises a donc une faible influence sur le niveau immédiat de consommation. La demande instantanée apparaît quasiment insensible au niveau du prix : l'élasticité-prix de court terme est faible. L'impact du niveau du prix joue alors par l'effet indirect sur le revenu global des acteurs économiques. Au niveau mondial, la constatation est la même. La demande pétrolière globale est très peu influencée par le niveau des prix. Par exemple, la dernière hausse des prix mondiaux du Brent en moyenne de 28 \$/baril en 2004 à 98\$/baril en 2008 n'a pas eu comme conséquence une forte diminution de la demande : la demande a même continué de croître sur la période mais à un rythme plus modéré qu'avant (1,5 % par an). C'est donc par l'effet revenu global que l'effet prix joue. La croissance globale de l'économie mondiale est le déterminant essentiel de toute analyse à court terme du marché pétrolier mondial. C'est le ralentissement économique de la crise des subprimes en fin 2008 et non l'effet de la hausse du prix du brut qui a entraîné une diminution de la demande et des anticipations pétrolières, conduisant à une courte période d'effondrement du prix à 40 dollars par baril.

Pour les Etats consommateurs, le taux des droits d'accises détermine directement le montant d'impôts perçus puisque le volume consommé est quasiment fixé de façon exogène au prix. Par ailleurs, comme ces consommations relèvent davantage des consommations privées que d'entreprises, le niveau des taxes sur les véhicules particuliers concerne davantage les ménages que les entreprises. En conséquence, le taux des droits d'accises pétrolières peut être vu comme un instrument de la politique de compétitivité économique sur un territoire, à l'instar de ce qu'en a fait l'Allemagne où les accises sur les carburants ont justement été alourdies afin de pouvoir modérer les prélèvements pesant sur l'activité et les entreprises.

Dans une perspective de long terme, à horizon d'une décennie, les technologies ne sont pas figées et surtout le capital évolue. C'est le remplacement du capital productif qui permet l'efficacité énergétique.

Dans une optique de long terme, les technologies évoluent : une centrale de production électrique au gaz naturel a un rendement deux fois supérieur à une centrale classique au charbon pour produire de l'électricité : on gagne un facteur deux. Un logement construit aujourd'hui aux nouvelles normes techniques consomme six fois moins d'énergie que la moyenne du parc immobilier : c'est donc le taux de renouvellement du parc d'un siècle ou 50 ans qui importe, selon que l'on passe d'un taux annuel de 1 à 2 % de renouvellement. Les véhicules automobiles actuels sont deux ou quatre fois plus efficaces que les anciennes selon la date de référence.

L'efficacité énergétique dépend donc de l'efficacité des techniques mises en œuvre à un instant donné et de l'âge du capital utilisé dans l'économie. Accélérer l'évolution vers une économie plus efficace revient alors à intensifier le taux de remplacement du capital (logements, véhicules, usines), et donc à réaliser un arbitrage temporel qui privilégie l'investissement au détriment de la consommation.

Sur le long terme, l'élasticité de la demande énergétique au prix est donc importante. L'augmentation des prix prévue sur la longue durée permet la rentabilité des équipements efficaces et économes.

Annexe V

L'urbanisme et la consommation spécifique des véhicules automobiles américains illustrent l'impact d'une économie irriguée par un prix du pétrole beaucoup plus bas que celui en vigueur en Europe ; c'est en grande partie le résultat du niveau des taxes d'accises beaucoup moins élevés outre atlantique.

Ce qui est observable pour le passé permet d'orienter les décisions pour l'avenir.

Si on accepte le consensus courant concernant le prix du pétrole, c'est à dire une orientation à la hausse sur le long terme, augmenter la TICPE conduit à envoyer aux consommateurs un signal prix en ligne avec ces perspectives et lui permettant d'orienter ses choix d'investissements en fonction des prix qui devraient être observés sur la durée de vie de l'investissement, et donc vers l'optimum économique.

Un autre point de vue mérite aussi d'être pris en compte, Il concerne l'équilibre international. Pour les pays consommateurs dans leur ensemble, l'efficacité économique liée à une augmentation des droits d'accises conduit à une diminution globale de la demande de pétrole et de la tension à la hausse sur le prix du pétrole. C'est le principal moyen, certes détourné, pour les pays consommateurs de récupérer une partie de la rente pétrolière, que les pays producteurs se voient attribuer par le marché.

Dans une vision collective de long terme, on peut estimer que l'utilisation de produits pétroliers dégage une rente globale. L'impôt à la production conduit à attribuer une partie de la rente aux Etats producteurs. Les droits d'accises sont l'outil fiscal à la disposition des Etats consommateurs de rééquilibrer le partage de cette rente au profit de leurs consommateurs.

Dans une perspective de long terme, quelques décennies, le niveau auquel il fixe les droits d'accises, sont pour un Etat consommateur un outil économique essentiel du pilotage de la politique énergétique tant sur le plan national qu'international.

ANNEXE VI

Analyse de la répercussion des variations des cours du pétrole brut sur les prix à la pompe

SOMMAIRE

1. LES ASYMÉTRIES DE RÉPERCUSSION PEUVENT AVOIR DE MULTIPLES CAUSES.....	1
1.1. Au niveau du raffinage, une asymétrie des coûts de stockage et déstockage des produits raffinés peuvent expliquer l'existence d'une répercussion asymétrique	1
1.2. Au niveau de la distribution, une répercussion asymétrique peut s'expliquer par des imperfections de la concurrence entre distributeurs et/ou de l'information dont dispose le consommateur	1
2. LES ÉTUDES EXISTANTES NE PERMETTENT PAS DE CONCLURE AVEC CERTITUDE À L'EXISTENCE D'ASYMÉTRIES DE RÉPERCUSSION.....	2
2.1. La portée des études existantes est réduite par des faiblesses méthodologiques.....	2
2.2. Bien qu'elles mettent toutes en évidence des asymétries de répercussion, aucun consensus clair ne se dégage des études consacrées au cas français	3
2.3. Bibliographie.....	4
2.3.1. <i>Références générales</i>	4
2.3.2. <i>Sur la France</i>	4
3. LES RÉSULTATS CONFIRMENT LA PRÉSENCE D'UNE ASYMÉTRIE DANS LA DISTRIBUTION DE GAZOLE.....	5
3.1. Méthodologie	5
3.1.1. <i>Données</i>	5
3.1.2. <i>Modélisation</i>	7
3.2. L'existence d'une asymétrie de répercussion des fluctuations des cours des carburants raffinés sur les prix à la pompe est confirmée pour le gazole, mais pas pour le sans plomb 95.....	8

Le cours du pétrole connaît d'importantes fluctuations qui entraînent des variations notables des prix des carburants à la pompe. Dans ce contexte, le secteur pétrolier est accusé de façon récurrente de répercuter plus rapidement sur les prix à la pompe les hausses du prix du baril que les baisses. Bien que cette répercussion asymétrique ait déjà fait l'objet d'un certain nombre d'études économétriques, on trouve peu de conclusions consensuelles, pour le cas français comme pour d'autres pays. La mission a donc souhaité apporter une contribution nouvelle sur cette question, en utilisant les données quotidiennes du site public www.prix-carburants.gouv.fr sur une longue période. La présente étude a été réalisée par la sous-direction des politiques sectorielles de la Direction Générale du Trésor.

1. Une asymétrie de répercussion peut avoir de multiples causes

Afin d'identifier les causes possibles d'une répercussion asymétrique des fluctuations du prix amont sur le prix aval, il est utile de décomposer la filière pétrolière en deux étapes : le raffinage (transformation du pétrole brut en produits raffinés) et la distribution (vente des carburants chez les détaillants).

1.1. Au niveau du raffinage, une asymétrie des coûts de stockage et déstockage des produits raffinés peuvent expliquer l'existence d'une répercussion asymétrique

Au niveau de la production, une répercussion asymétrique des variations du cours du pétrole brut sur les cotations des carburants raffinés peut s'expliquer par l'asymétrie des coûts de stockage et déstockage des produits raffinés. Si le coût de stockage est faible, une raffinerie confrontée à une hausse du cours du pétrole et à une baisse de la demande de carburants peut choisir de stocker des produits raffinés plutôt que d'ajuster son niveau de production. Ce phénomène d'ajustement par les stocks ne provoque pas de surcoût et n'affecte donc pas les prix de sortie de raffinerie, qui augmentent seulement en raison de la hausse du cours du pétrole. En revanche, lorsque le cours du pétrole diminue et la demande de carburants augmente, le déstockage des produits raffinés peut engendrer un surcoût pour la raffinerie, car il faut mobiliser des moyens supplémentaires pour acheminer les produits raffinés vers les détaillants. C'est ce surcoût qui freinerait la répercussion de la baisse des cours du pétrole sur les prix de sortie de raffinerie, et expliquerait donc l'asymétrie observée. Toutefois, ce mécanisme de stockage/déstockage ne peut exister que si la demande de carburants est suffisamment sensible à leurs prix.

1.2. Au niveau de la distribution, une répercussion asymétrique peut s'expliquer par des imperfections de la concurrence entre distributeurs et/ou de l'information dont dispose le consommateur

Une première cause possible d'asymétrie de répercussion porte sur les comportements stratégiques des distributeurs. En l'absence de marges de distribution importantes, les distributeurs sont contraints de répercuter immédiatement les hausses du prix des produits raffinés sur les prix à la pompe afin de ne pas faire de pertes. En revanche, dans le cas d'une baisse du cours des produits raffinés, la réaction d'un distributeur dépend essentiellement de la réaction de ses concurrents. S'il ignore si ceux-ci ont ajusté leurs prix à la baisse, la stratégie optimale consiste à attendre une baisse de la demande pour répercuter la baisse des cours sur les prix à la pompe, d'où des retards dans l'ajustement des prix à la baisse.

Annexe VI

Une seconde explication se concentre sur l'existence de coûts de recherche de l'information pour le consommateur. Lorsque le consommateur constate une hausse des prix à la pompe chez un distributeur, il ignore si ces variations sont dues à une augmentation du cours du pétrole ou à une modification de la marge que s'octroie le distributeur. Dans la mesure où rechercher l'information pertinente est coûteux pour le consommateur (en comparant les prix de différents distributeurs par exemple), celui-ci peut choisir d'accepter cette variation des prix et de ne pas modifier sa demande à court terme. Le distributeur a alors intérêt à profiter de cette baisse temporaire de l'élasticité-prix de la demande pour augmenter sa marge, ce qui se traduit par une répercussion rapide des hausses des cours, et par une répercussion plus lente de leurs baisses.

Enfin, on peut avancer une dernière explication, qui n'a pas été mise en avant par la littérature. Modifier les prix à la pompe engendre des coûts de menu pour les distributeurs (déclarations auprès des pouvoirs publics, modification des affichages), ce qui les incite à limiter la fréquence de ces modifications. Dans un contexte où le cours du baril fluctue autour d'une tendance haussière, comme c'est le cas ces dernières années, les distributeurs peuvent interpréter les hausses conjoncturelles du cours du pétrole et/ou du cours des produits raffinés comme le signe d'une augmentation permanente de ces cours, et décider de les répercuter immédiatement sur les prix au détail. A l'inverse, ils peuvent interpréter une baisse des cours comme une fluctuation de très court terme qui sera rapidement effacée par de nouvelles hausses, et donc décider d'attendre que cette baisse se confirme avant de la répercuter dans les prix.

2. Les études existantes ne permettent pas de conclure avec certitude à l'existence d'asymétries de répercussion

2.1. La portée des études existantes est réduite par des faiblesses méthodologiques

Si la plupart des études existantes concluent que la répercussion des cours du pétrole brut sur les prix à la pompe présente des asymétries significatives, force est de constater qu'elles se corroborent peu entre elles. Les résultats varient sensiblement en fonction du pays et de la période étudiés, ainsi que de la modélisation retenue et de la fréquence des données de prix utilisées (mensuelle, hebdomadaire, quotidienne). Comme le soulignent Margherita Grasso et Matteo Manera (Grasso et Manera 2005), deux modèles légèrement différents peuvent donner des résultats sensiblement différents pour un même cas d'étude.

Par ailleurs, la plupart des contributions empiriques (sinon toutes) ne proposent pas de modèle théorique duquel seraient tirées des équations structurelles, et se limitent donc à estimer des équations en forme réduite. Par conséquent, il est difficile d'identifier avec certitude les causes des asymétries qui peuvent être mises en évidence.

Cette littérature a enfin un défaut important : au-delà de la détection d'asymétries de répercussion, aucune contribution (à l'exception notable de l'étude d'Audenis et al. 2002) n'essaie de quantifier précisément le surcoût ou la perte de bien-être que ces asymétries induisent pour le consommateur. Du point de vue de la puissance publique, cette question peut se formuler ainsi : dans un contexte où le pétrole est une ressource rare et de plus en plus chère, le surcoût dû à une répercussion plus lente des baisses du cours du pétrole brut représente-t-il une fraction notable de la ponction exercée par le haut niveau des prix des carburants sur le pouvoir d'achat des consommateurs ?

Ne seront présentées ici que les études consacrées à la France, ou abordant le cas français dans une perspective comparative. Galeotti, Lanza et Manera 2005 donne une synthèse des résultats des études conduites dans les années 1990, portant pour la plupart sur les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne.

2.2. Bien qu'elles mettent toutes en évidence des asymétries de répercussion, aucun consensus clair ne se dégage des études consacrées au cas français

La première étude consacrée à la répercussion des fluctuations des cours du pétrole sur les prix à la pompe en France (Audenis et al., 2002) utilise des données mensuelles (cours du pétrole brut, indice des prix à la production et prix hors taxes à la pompe). Les résultats confirment la présence d'asymétries, et ceci pour le gazole, le super plombé et le fioul. Ces asymétries semblent être plus marquées au niveau de la production des produits raffinés qu'au niveau de la distribution. Par ailleurs, cette étude propose une estimation du surcoût pour le consommateur : le fait qu'une baisse permanente de 10 % du cours du pétrole brut soit répercutée moins vite qu'une hausse permanente de 10 % induit une perte de pouvoir d'achat totale équivalente à 4 % du prix hors taxes du gazole observé avant la baisse. Une limite de cette étude est qu'elle utilise des données mensuelles agrégées, ce qui rend difficile la mesure d'une éventuelle asymétrie de répercussion à très court terme (de quelques jours à deux semaines), en particulier au niveau de la distribution (voir l'étude suivante qui trouve un autre résultat en utilisant des données quotidiennes).

Une étude plus récente de la direction générale du Trésor (DG Trésor 2011) reprend la méthodologie de l'étude précédente, mais l'applique à des données quotidiennes, et distingue plusieurs types de détaillants (grandes et moyennes surfaces, réseaux des majors pétroliers, indépendants) ; contrairement à l'étude de 2002, celle-ci met en évidence des asymétries significatives pour le gazole au niveau transport-distribution (plus marquées pour les indépendants et les majors que pour les GMS) mais pas au niveau du raffinage, et ne trouve aucune asymétrie pour le sans plomb 95.¹ Toutefois, la période sur laquelle le modèle est estimé est relativement courte (16 mois) et marquée par une tendance haussière du cours du pétrole brut qui peut expliquer à elle seule la présence d'asymétries. La présente étude est une reproduction de cette dernière étude, sur une période plus longue comportant des fluctuations des cours à la hausse et à la baisse (depuis 2007 par exemple) afin de voir si ces asymétries sont toujours présentes.

Galeotti, Lanza et Manera ont conduit un travail comparatif sur le prix de l'essence cinq pays européens (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie) à partir de données mensuelles agrégées. Utilisant un modèle à correction d'erreur incluant des asymétries de court et de long terme ainsi qu'un effet asymétrique du taux de change, ils concluent à la présence d'asymétries de tous types, bien que les constats varient d'un pays à l'autre et que ces asymétries ne soient que rarement statistiquement significatives. Dans le cas français, ces auteurs trouvent des asymétries sur l'ensemble de la filière pétrolière, concentrées principalement sur le segment transport/distribution. Ils estiment de plus que suite à un choc positif sur le cours du pétrole brut, le niveau des prix à la pompe met 12 semaines pour réduire de 95 % l'écart qui le sépare de sa valeur d'équilibre de long terme, alors qu'il faut attendre 19 semaines pour obtenir le même résultat dans le cas d'un choc négatif. Cette étude souffre de deux faiblesses : d'une part, les résultats semblent indiquer que l'ajustement des prix sur l'ensemble de la filière (des cours du brut aux prix à la pompe) est plus rapide que les ajustements sur chacune des deux étapes de la filière. Ce résultat inattendu ne constitue pas nécessairement un problème, mais demande à être expliqué et justifié. D'autre part, alors que les asymétries mises en évidence ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, les auteurs n'avancent aucun élément d'explication de ces différences.

Utilisant les mêmes données que l'étude précédente, une étude italienne (Grasso Manera 2007) compare trois modèles similaires (tous construits sur un modèle à correction d'erreur asymétrique) et conclue que les résultats dépendent assez fortement du modèle retenu. On peut toutefois tirer deux conclusions de cette étude : d'une part, les prix des carburants raffinés suivent de près les cours du pétrole brut, et les délais d'ajustement des prix sont

¹ Ceci peut être dû au fait que cette étude utilise les cotations Reuters des produits raffinés qui suivent de près les mouvements du cours du pétrole brut, alors que l'étude de l'INSEE (Audenis 2002) utilisent des indices de prix à la production, qui s'ajustent probablement moins vite.

Annexe VI

concentrés au niveau de la distribution, d'autre part, la présence d'asymétries dans le cas français est clairement confirmée, en particulier au niveau de la distribution.

Une autre étude récente (Lamotte et al., 2012) utilisant les données de prix hebdomadaires produites par la DGEC conclut à la présence d'asymétries de court terme pour le gazole et le SP95. Cependant, ce travail a pour principal défaut de ne pas décomposer la filière pétrolière en deux étapes, ce qui réduit considérablement la portée de leurs conclusions.

Utilisant des données quotidiennes individuelles sur environ 10000 détaillants, l'étude la plus récente (Gautier, Le Saout 2012) conclut qu'une hausse ou une baisse équivalente du prix des carburants raffinés conduisent avec une égale probabilité les distributeurs à procéder à un ajustement de leurs prix. Cette étude est particulièrement intéressante car elle va au-delà de l'étude des mouvements de prix agrégés en utilisant des données individuelles. En revanche, cette étude ne dit rien du caractère symétrique ou non de l'ampleur de cet ajustement, ni sur la durée nécessaire pour que les prix à la pompe s'ajustent intégralement.

2.3. Bibliographie

2.3.1. Références générales

- ◆ M. Galeotti & Alessandro Lanza & M. Manera, 2001. "Rockets and feathers revisited : an international comparison on European gasoline markets", Working Paper CRENoS 200112, Centre for North South Economic Research, University of Cagliari and Sassari, Sardinia.
- ◆ Matteo Manera & Giliola Frey, 2005. "Econometric Models of Asymmetric Price Transmission", Working Papers 2005.100, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- ◆ Grasso, Margherita & Manera, Matteo, 2005. "Asymmetric error correction models for the oil-gasoline price relationship," Energy Policy, Elsevier, vol. 35(1), pages 156-177, January.

2.3.2. Sur la France

- ◆ Audenis Cédric, Biscourp Pierre, Riedinger Nicolas. « Le prix des carburants est plus sensible à une hausse qu'à une baisse du brut », *Economie et statistique*, N°359-360, 2002. Analyse conjoncturelle : entre statistique et économie. pp. 149-165.
- ◆ Direction générale du Trésor, « Y a-t-il une asymétrie dans la transmission aux prix des carburants des variations à la hausse ou à la baisse des prix du pétrole ? », note détaillée, mars 2011.
- ◆ Olivier Lamotte, Thomas Porcher, Christophe Schalck, Stephan Silvestre, "Asymmetric gasoline price responses in France", Applied Economics Letters, Vol. 20, Iss. 5, 2013.
- ◆ Erwan Gautier et Ronan Le Saout, « The dynamics of gasoline prices : evidence from daily French microdata », document de travail n°375 de la Banque de France, avril 2012.

3. Les résultats confirment la présence d'une asymétrie dans la distribution de gazole

3.1. Méthodologie

3.1.1. Données

Les données utilisées dans la présente étude ont été obtenues auprès de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). A la différence de Borenstein et al. (1997) et Audenis et al. (2002) qui travaillent respectivement sur données bihebdomadaires et mensuelles, le pas de temps des données utilisées ici est journalier. En outre, nous distinguons les prix à la pompe chez trois types de distributeurs : les stations affiliées à des « majors », les grandes et moyennes surfaces (GMS) et les distributeurs indépendants. Les données utilisées portent sur la période s'étendant du 1^{er} juillet 2007 au 28 août 2012.² Elles se répartissent en trois catégories :

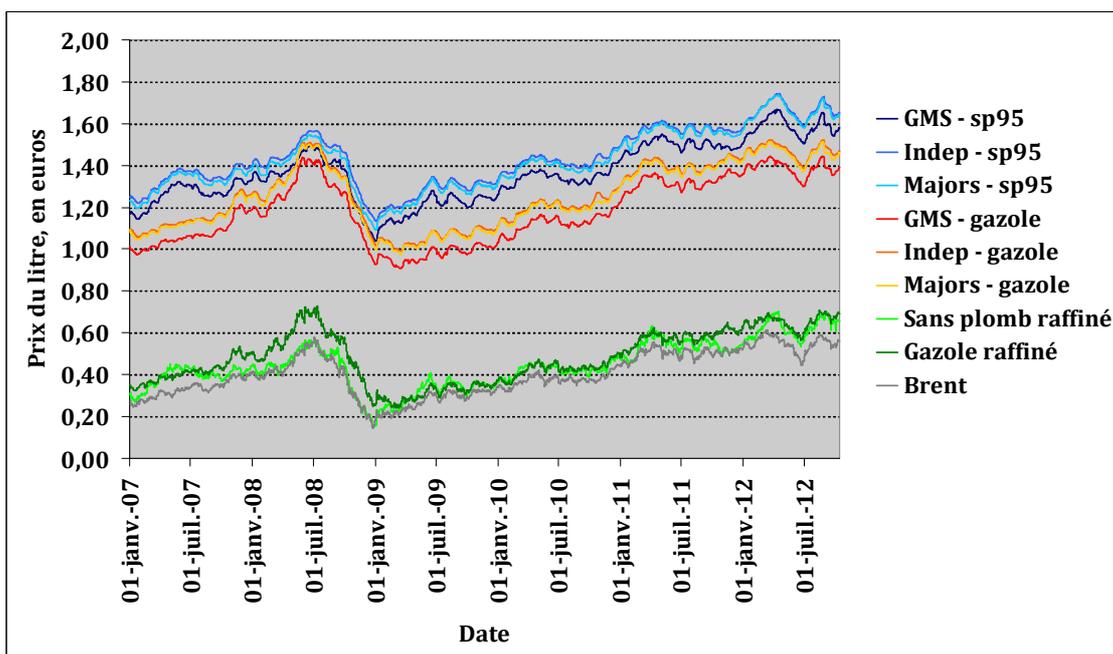
- ◆ les prix du Brent Forties Oseberg (BFO) à Rotterdam (en €/litre) ;
- ◆ les cotations Reuters des carburants raffinés gazole et sans plomb (en €/litre) ;
- ◆ les prix toutes taxes comprises (TTC) moyens des carburants gazole et sans plomb proposés à la distribution (en €/litre), en distinguant pour chacun des deux produits les prix pratiqués dans les stations affiliées à des « majors », à des GMS, ou indépendantes. Ces prix sont moyennés (sans pondération des volumes) sur un échantillon de 10 000 des 12 500 stations de distribution françaises.³

Ces séries de prix sont représentées sur le graphique ci-après.

² Les séries historiques de prix allaient initialement du 1^{er} janvier 2007 au 14 octobre 2012. Néanmoins, il a été décidé de restreindre l'étude à la sous-période allant du 1^{er} juillet 2007 au 28 août 2012 pour deux raisons : (i) car les données relatives au 1^{er} semestre 2007, issues du site internet www.prix-carburants.gouv.fr, coïncident avec le lancement du site internet ce qui peut poser des problèmes de fiabilité ; (ii) car le 29 août 2012, le gouvernement et les distributeurs de carburants se sont accordés pour, d'une part, baisser la TICPE de 3c€/L et, d'autre part, pour que les distributeurs réduisent leurs marges de 3c€/L pendant trois mois. Si l'ajustement de la TICPE n'est pas problématique, les prix à la distribution étant hors toutes taxes, l'ajustement des marges de producteurs aurait pu induire des biais dans les estimations.

³ Il s'agit des prix disponibles sur le site public www.prix-carburants.gouv.fr.

Graphique 1 : Évolutions des prix du Brent, des carburants raffinés, et des carburants à la distribution entre le 1^{er} janvier 2007 et le 14 octobre 2012



Source : DGCCRF, données du site www.prix-carburants.gouv.fr et retraitements de la mission.

Il faut souligner ici une limite de l'approche présentée dans cette annexe : l'étude de la répercussion des fluctuations des cours des produits raffinés sur les prix à la pompe requiert que l'on dispose des cotations des produits raffinés utilisées quotidiennement par les acteurs de la distribution de carburants, qui sont les cotations Platts. Cependant, la puissance publique ne dispose pas actuellement d'un abonnement aux cotations Platts en raison de son coût. Cette étude utilise donc les cotations Reuters, auxquelles la DGCCRF est abonnée. Si leurs tendances générales sont évidemment les mêmes, les cotations Reuters et Platts peuvent différer légèrement à court terme, et l'influence de ces différences sur le résultat de la présente étude ne peut être déterminé *a priori*. Par ailleurs, disposer des cotations Platts permettrait à la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes et à la Direction Générale Energie Climat de mener un suivi plus précis de la filière pétrolière.

Proposition n° 1 : Si l'Administration faisait l'acquisition d'un abonnement aux cotations Platts, il pourrait être indiqué de reproduire la présente étude de répercussion à partir de ces données, afin de vérifier la robustesse des conclusions présentes.

Afin de s'affranchir des variations de la fiscalité sur la période, les prix hors toutes taxes (HT) ont été déduits des prix TTC. Pour un litre de carburant, la relation entre ces deux prix s'écrit $[(p]^{HT} + TIPP) \cdot (1 + \tau_{TVA}) = p^{TTC}$, avec $\tau_{TVA} = 19,6\%$, constant sur la période. Le niveau de la TICPE doit, en revanche, être précisé chaque année et pour chacun des deux types de carburants. Depuis 2006, la TICPE applicable aux carburants se décompose en deux composantes (voir l'annexe relative à la fiscalité des carburants pour une présentation détaillée) :

- ◆ un barème national, fixée depuis 2006 à 58,92 c€ par litre pour l'essence et à 41,69 c€ par litre pour le gazole ;
- ◆ une modulation régionale de la TICPE sur les supercarburants et le gazole, que les conseils régionaux peuvent fixer librement chaque année et comprise entre 0 et 2,50 c€ par litre.

3.1.2. Modélisation

La présente étude reprend l'approche standard des contributions existantes, qui consiste à décomposer la filière pétrolière en deux étapes (raffinage et distribution) et à estimer un modèle de séries temporelles liant le prix amont (le prix du produit acheté par l'agent économique) et le prix aval (le prix du produit vendu par le même agent). La modélisation utilisée est la même que celle de Borenstein et al. (1997) et Audenis et al. (2002). Cette modélisation repose sur trois hypothèses principales :

- ◆ le prix amont et le prix aval (par exemple le cours du baril de Brent et les prix à la pompe) sont liés par une relation économique de long terme ;
- ◆ à court terme, le prix aval s'ajuste avec retard quand un choc intervient sur le prix amont ;
- ◆ l'ajustement du prix aval à court terme peut se faire à des vitesses différentes, selon que cet ajustement se fait à la hausse et à la baisse.

La relation économique de *long terme* qui lie le prix aval et le prix amont est définie entre en appliquant un taux de marge au coût marginal de production du produit aval. Le coût marginal de production est représenté par une fonction de type « Cobb-Douglas ». Les notations utilisées sont les suivantes : P_t^{aval} est le prix du produit pétrolier aval, P_t^{amont} est le prix du produit pétrolier en amont, $P_t^{autres\ inputs}$ est le prix des autres inputs nécessaires à la production du produit aval à partir du produit amont (travail, capital, consommation de produits intermédiaires non pétroliers), et μ est le taux de marge (supposé constant à long terme). Nous raisonnons avec des prix hors toutes taxes. Nous écrivons donc qu'à la date t :

$$P_t^{aval} = \mu \cdot (P_t^{amont})^\alpha \cdot (P_t^{autres\ inputs})^\beta$$

avec α et β déterminés par la technologie, soit en logarithme :

$$\ln P_t^{aval} = \ln \mu + \alpha \ln P_t^{amont} + \beta \ln P_t^{autres\ inputs}$$

Dans la suite de cette étude, nous supposons que l'évolution des prix des « autres inputs » est modélisable par un *trend* (i.e. tendance générale). Ainsi, la relation de *long terme* peut se réécrire sous la forme suivante :

$$\ln P_t^{aval} = \varphi_0 + \varphi_1 \ln P_t^{amont} + \varphi_2 \ln t + \mathcal{E}_t$$

Dans cette équation, \mathcal{E}_t est le terme d'erreur.

Dans le *court terme*, le prix aval est supposé s'ajuster avec retard aux chocs intervenant sur le prix amont. Nous estimons donc le Modèle à Correction d'Erreur (MCE) explicité dans l'équation suivante, en distinguant variations à la hausse et à la baisse des variables explicatives :

$$\Delta \ln P_t^{aval} = \kappa + \sum_{i=0}^n (\alpha_i^+ \cdot \Delta \ln P_{t-i}^{amont} + \alpha_i^- \cdot \Delta \ln P_{t-i}^{amont}) + \sum_{j=1}^n (\beta_j^+ \cdot \Delta \ln P_{t-j}^{aval} + \beta_j^- \cdot \Delta \ln P_{t-j}^{aval}) + \theta \cdot v_{t-1} + \xi_t$$

Avec $\Delta \ln P_t^+ = \text{Max}(0, \ln P_t - \ln P_{t-1})$, $\Delta \ln P_t^- = \text{Min}(0, \ln P_t - \ln P_{t-1})$,

$v_t = \ln P_t^{aval} - (\varphi_0 + \varphi_1 \cdot \ln P_t^{amont} + \varphi_2 \cdot t)$, et n le nombre de retards.

Le terme de correction d'erreur (variable v_{t-1}) représente la défaillance de la relation d'équilibre de long terme : il mesure l'écart entre la valeur de court terme des variables modélisées et la cible de long terme à la période $t-1$ et constitue une force de rappel vers cette cible (θ étant de signe négatif en théorie).

3.2. L'existence d'une asymétrie de répercussion des fluctuations des cours des carburants raffinés sur les prix à la pompe est confirmée pour le gazole, mais pas pour le sans plomb 95

Huit relations entre un prix amont et un prix aval ont été estimées à l'aide du modèle présenté ci-dessus : deux sur la partie « Brent-raffinage » qui lie le prix du Brent aux cotations des produits raffinés (une pour le gazole et un pour le sans-plomb 95), et six sur la partie « raffinage-distribution » qui lie les cotations des produits raffinés aux prix à la pompe (une par carburant et par type de distributeur : majors, grandes et moyennes surfaces, indépendants).

Deux critères sont privilégiés pour juger de la présence d'une asymétrie :

- ◆ les nombres de jours nécessaires pour que l'ajustement du prix aval atteigne 75 % de son ajustement de long terme⁴ suite à un choc à la hausse de 1 % du prix amont et suite à un choc à la baisse de 1 % sur le prix amont ;
- ◆ le nombre de points de pourcentage de différence entre les répercussions à 10 jours d'une hausse et d'une baisse de 1 % du prix amont.

Tableau 1 : Synthèse des résultats

Étape de la filière pétrolière	Critère 1 : Nombre de jours nécessaires pour atteindre 75 % de la répercussion de long terme			Suite à :	Critère 2 : points de pourcentage d'écart entre hausse et baisse à 10 jours
	Type de distributeurs	Choc de 1 % à la hausse	Choc de 1 % à la baisse		
Distribution-raffinage	gazole HT – gazole raffiné	Majors	7	11	0,13
		GMS	7	15	0,18
		Indépendants	12	44	0,12
	sp 95 HT – sp 95 raffiné	Majors	10	10	-0,02
		GMS	8	8	-0,01
		Indépendants	13	15	0,06
Brent-raffinage	gazole raffiné / Brent		6	6	-0,12
	sp 95 raffiné / Brent		3	2	-0,13

Source : Données du site www.prix-carburants.gouv.fr, Reuters et Direction Générale du Trésor.

Lecture : Le prix hors taxes moyen du gazole dans les stations services des grandes et moyennes surface met environ 7 jours à atteindre 75 % de son ajustement de long terme suite à un choc de 1 % à la hausse sur le cours du gazole raffiné ; ce délai est d'environ 15 jours dans le cas d'un choc de 1 % à la baisse. Par ailleurs, 10 jours après le choc, la répercussion du choc à la hausse est plus élevée de 0,18 point de pourcentage que dans le cas d'un choc à la baisse.

Les simulations effectuées sont reproduites dans les graphiques 2 à 9 ci-dessous. La synthèse des mesures des asymétries est présentée dans le tableau 1. Celle-ci confirme les résultats obtenus dans l'étude de la Direction Générale du Trésor de mars 2011 :

- ◆ aucune asymétrie n'est observable sur la partie « Brent-raffinage », aussi bien pour le gazole que pour l'essence sans plomb. Les trois quarts de l'ajustement de long terme se réalisent dans un délai de trois jours pour le sans-plomb et dans un délai de six jours pour le gazole, qu'il s'agisse de variations à la hausse ou à la baisse du prix du Brent ;

⁴ Les niveaux de répercussion de long terme correspondent à 1 % multiplié par l'élasticité de la relation de long terme. Cette élasticité est estimée pour chaque relation amont-aval dans la ligne « Pamont » des tableaux 1 et 2 de l'annexe.

Annexe VI

- ◆ en revanche, sur la partie « raffinage-distribution », une asymétrie semble exister pour le gazole, quel que soit le type de distributeur. L'asymétrie concerne les trois types de distributeurs, sans apparaître clairement plus marquée pour l'un ou l'autre, l'ordre de comparaison variant suivant le critère utilisé. Une hausse du prix du gazole raffiné serait ainsi transmise à 75 % en 7 à 12 jours, alors que dans le cas d'une baisse ce délai s'allonge à 11, 15 et 44 respectivement pour les majors, GMS et indépendants. Par ailleurs, dix jours après une variation en valeur absolue de 1 % du prix du gazole raffiné, l'écart à 10 jours entre les fonctions de réponse en cas de hausse et de baisse seraient de 0,13 point de pourcentage pour les majors, 0,18 pour les GMS, et 0,12 pour les distributeurs indépendants. Dans le cas de l'essence sans-plomb, aucune asymétrie significative n'est observable (les trois quarts de l'ajustement seraient réalisés entre une et deux semaines, que ce soit à la hausse ou à la baisse).

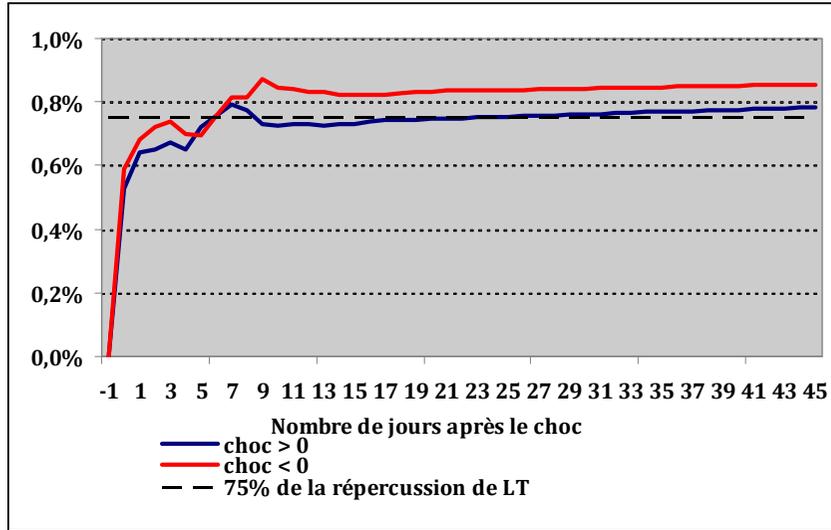
Une explication possible à l'existence d'une asymétrie sur le gazole uniquement consiste à dire que le sans plomb est devenu un carburant secondaire que les distributeurs ne suivraient pas ou peu sur le plan du positionnement concurrentiel. Ils répercuteraient donc mécaniquement tous les mouvements du cours du sans plomb raffiné, à la hausse comme à la baisse, car cela leur coûterait trop cher de vouloir jouer sur les marges, au vu des volumes limités vendus. En revanche, les distributeurs tireraient parti des fluctuations des cours du gazole raffiné, car l'importance des volumes vendus justifierait d'essayer d'optimiser la politique de prix. Toutefois, aucun élément ne permet à ce stade de confirmer la justesse de cette hypothèse.

Enfin, il convient de rappeler que les résultats de la présente étude doivent être interprétés avec prudence, pour au moins deux raisons :

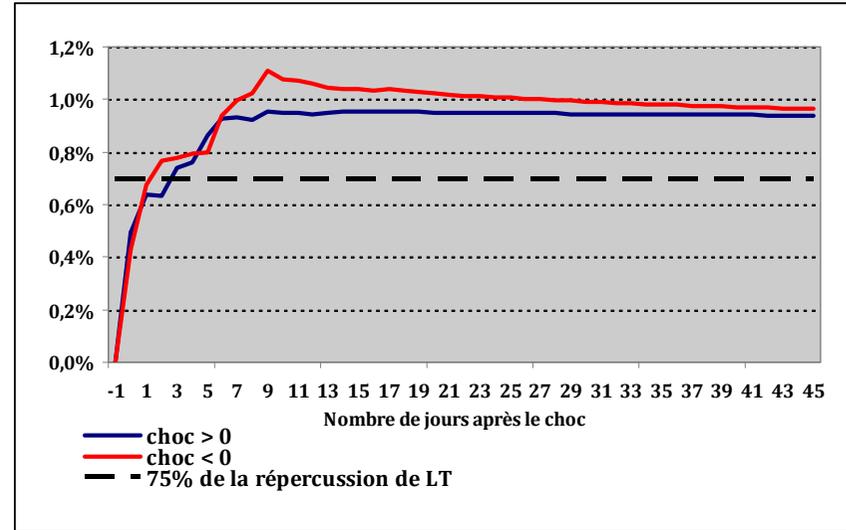
- ◆ tout d'abord, il fait peu de doute que les résultats présentés dépendent en partie du modèle économétrique choisi ;
- ◆ ensuite, ces résultats ont été obtenus en s'appuyant sur des données (les cotations Reuters) qui ne sont pas celles qu'utilisent les acteurs du secteur de la distribution de carburants. Seule une nouvelle étude fondée sur les cotations Platts pourra écarter ce point de faiblesse. La mission recommande justement de faire l'acquisition de ces données pour les besoins de suivi par l'Administration des prix et des marges du secteur (cf. annexe VIII).

Annexe VI

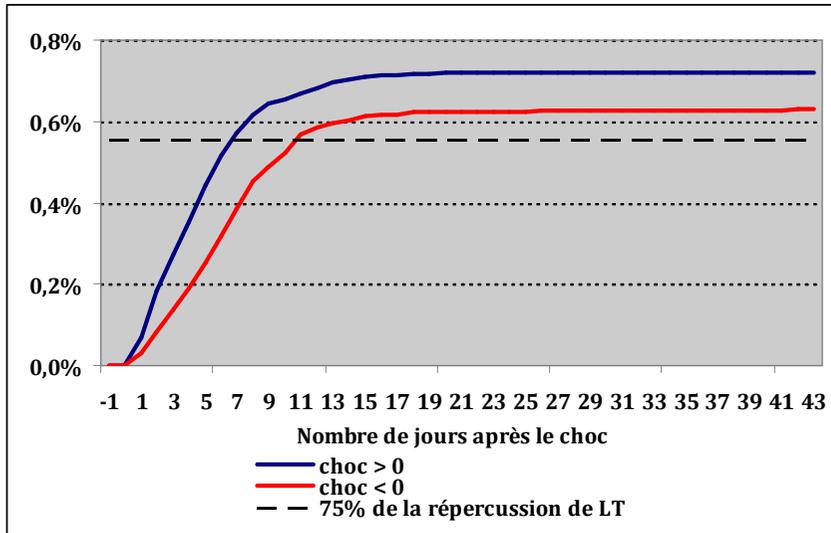
Graphique 2 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - gazole raffiné/Brent



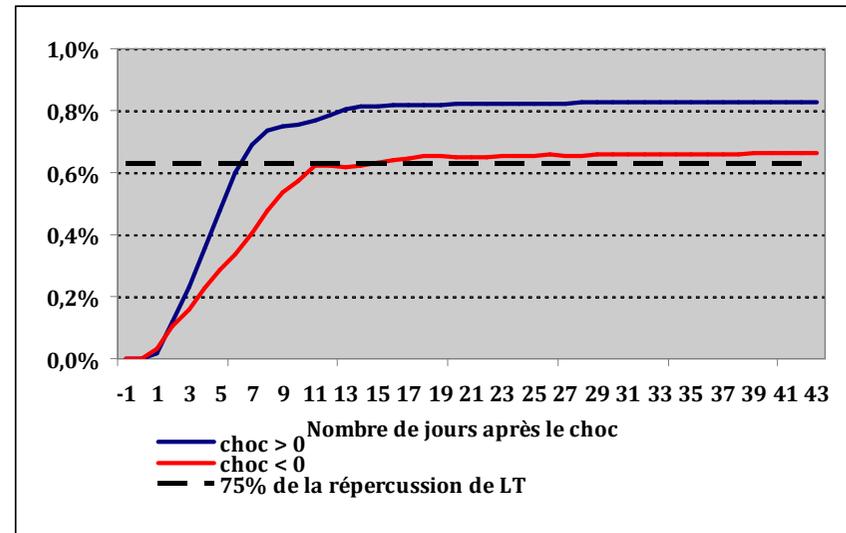
Graphique 3 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - sans plomb 95 raffiné/Brent



Graphique 4 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - Gazole "majors"/ gazole raffiné

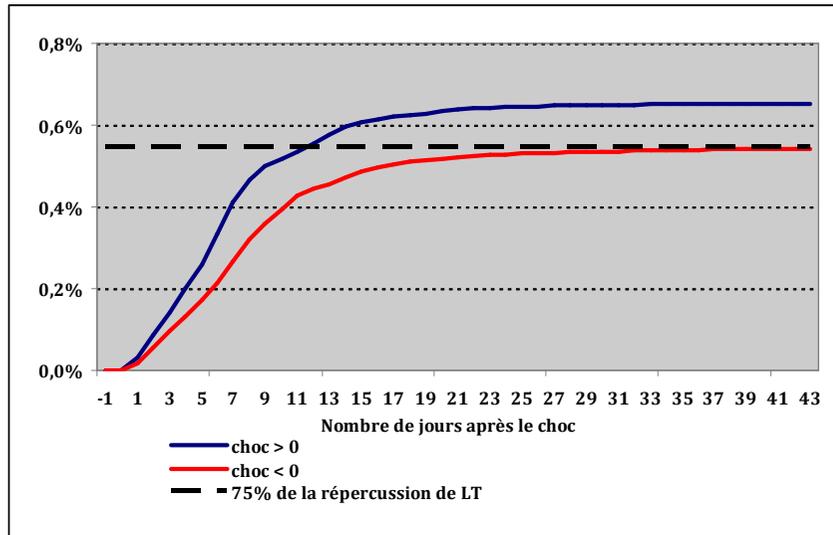


Graphique 5 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - Gazole "Grandes et moyennes surfaces"/ gazole raffiné

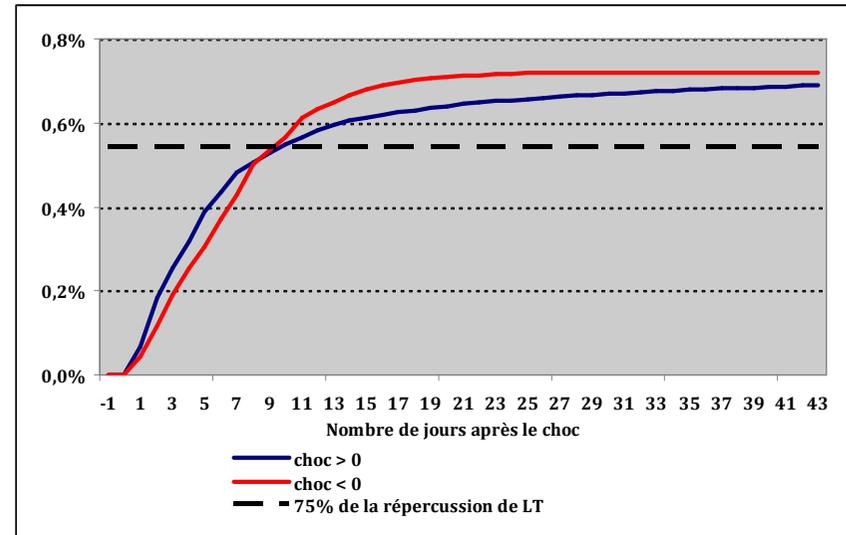


Annexe VI

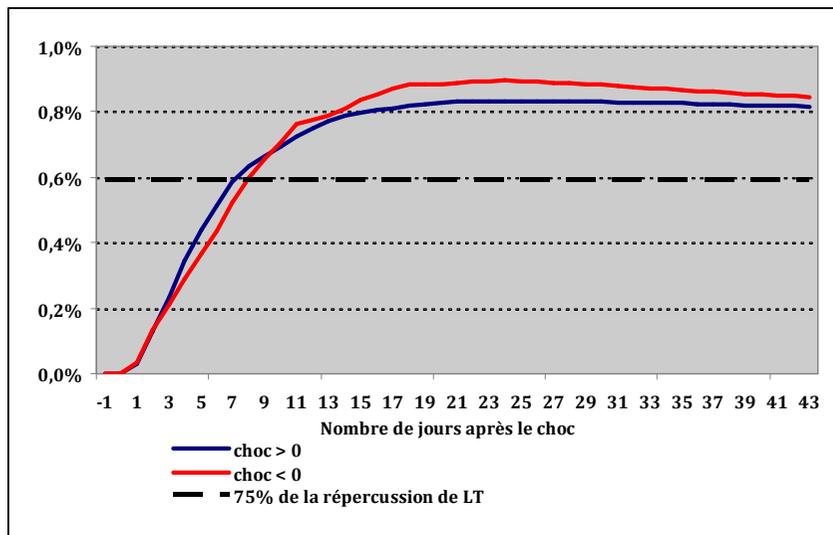
Graphique 6 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - Gazole "Indépendants"/ gazole raffiné



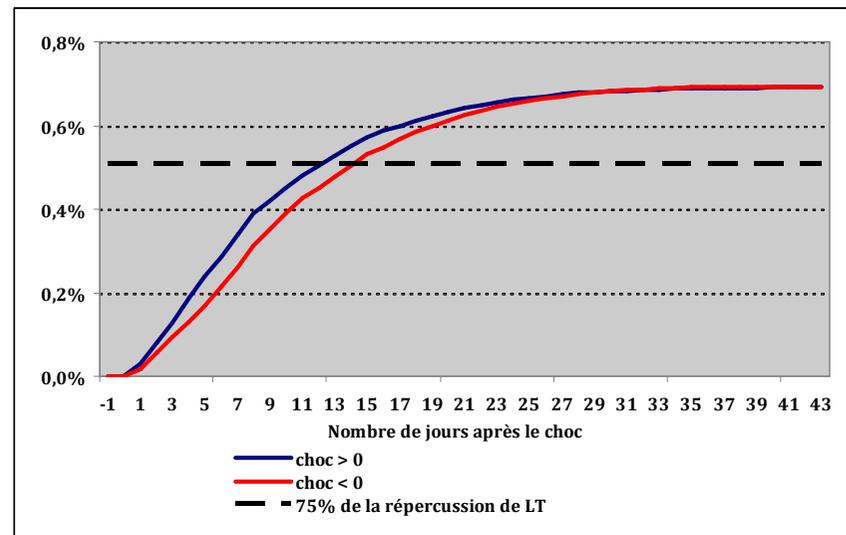
Graphique 7 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - sans plomb 95 "majors"/sans plomb raffiné



Graphique 8 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - sans plomb 95 "Grandes et moyennes surfaces"/sans plomb raffiné



Graphique 9 : Courbe de réponse à des chocs de 1 % à la hausse et à la baisse (en valeur absolue) - sans plomb 95 "Indépendants"/sans plomb raffiné



ANNEXE VII

Analyse de la concurrence sur le marché de la distribution des carburants

SOMMAIRE

1. L'INTENSITÉ CONCURRENTIELLE APPARAÎT FORTE SUR LE MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION DES CARBURANTS.....	1
1.1. Les prix hors taxe du SP 95 et du gazole sont en France parmi les plus bas d'Europe.....	1
1.1.1. Prix HT du SP 95.....	1
1.1.2. Prix HT du gazole	3
1.2. Les acteurs de la distribution du carburant en France demeurent dispersés et se livrent à une concurrence très vive	5
1.2.1. La montée en puissance de la grande distribution a provoqué une forte restructuration du secteur	5
1.2.2. Le marché demeure très éclaté et sans acteur dominant.....	6
1.2.2.1. Il existe près de 12 000 points de vente de carburants en France répartis entre plus d'une dizaine d'acteurs significatifs.....	6
1.2.2.2. L'indice d'Herfindahl-Hirschmann, calculé sur la base des parts de marché, confirme l'absence de préoccupation d'ordre concurrentiel.....	7
1.2.3. Les restructurations se poursuivent au sein du réseau de distribution des entreprises pétrolières (« majors ») en France et en Europe	8
2. LES PRIX PRATIQUÉS NE DÉNOTENT PAS UNE INSUFFISANCE GLOBALE DE CONCURRENTIELLE SUR LE MARCHÉ DES CARBURANTS	9
2.1. La carte des prix par département fait apparaître des variations significatives	9
2.1.1. Les prix varient de manière importante d'un département à l'autre	9
2.1.1.1. Prix TTC par département.....	9
2.1.1.2. Prix HT par département.....	14
2.1.2. Des hypothèses explicatives peuvent être formulées.....	17
2.2. Selon nos travaux, l'importance de la présence de la grande distribution et l'éloignement par rapport aux points d'approvisionnement sont des facteurs significatifs d'explication des différences de prix.....	17
2.3. En Corse et à Paris, les prix sont plus élevés pour des raisons qui apparaissent spécifiques à ces territoires	19
2.3.1. Le prix des carburants en Corse.....	19
2.3.2. Le prix des carburants à Paris.....	20
2.4. Sur autoroute, les carburants sont plus chers, même si une très large part de cette situation tient à l'existence de surcoûts spécifiques	22
2.4.1. Les carburants sont en moyenne plus chers sur autoroutes.....	22
2.4.2. Une part de l'écart s'explique effectivement par des conditions particulières d'exploitation.....	22

3. LE MAILLAGE EN STATIONS-SERVICES DE CERTAINES ZONES RURALES ET DE LA RÉGION PARISIENNE A, TOUTEFOIS, ATTEINT DÉSORMAIS UN SEUIL CRITIQUE.....	24
3.1. Le maillage en stations-services de certaines zones rurales apparait de plus en plus fragile.....	24
3.2. L'évolution du nombre de stations-service à Paris doit être surveillée.....	25
4. LES AIDES DU COMITÉ PROFESSIONNEL DE LA DISTRIBUTION DE CARBURANTS (CPDC) DOIVENT ÊTRE RÉORIENTÉES VERS LE MAINTIEN D'UN MAILLAGE SATISFAISANT SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	26
4.1. La réduction des moyens consacrés au réseau des stations-services cumulée à la mise aux normes de cuves obère la capacité d'action du CPDC.....	26
4.2. Une nouvelle programmation des mises aux normes environnementales applicables pourrait permettre de dégager les moyens d'un soutien au réseau des stations-service.....	27

Annexe VII

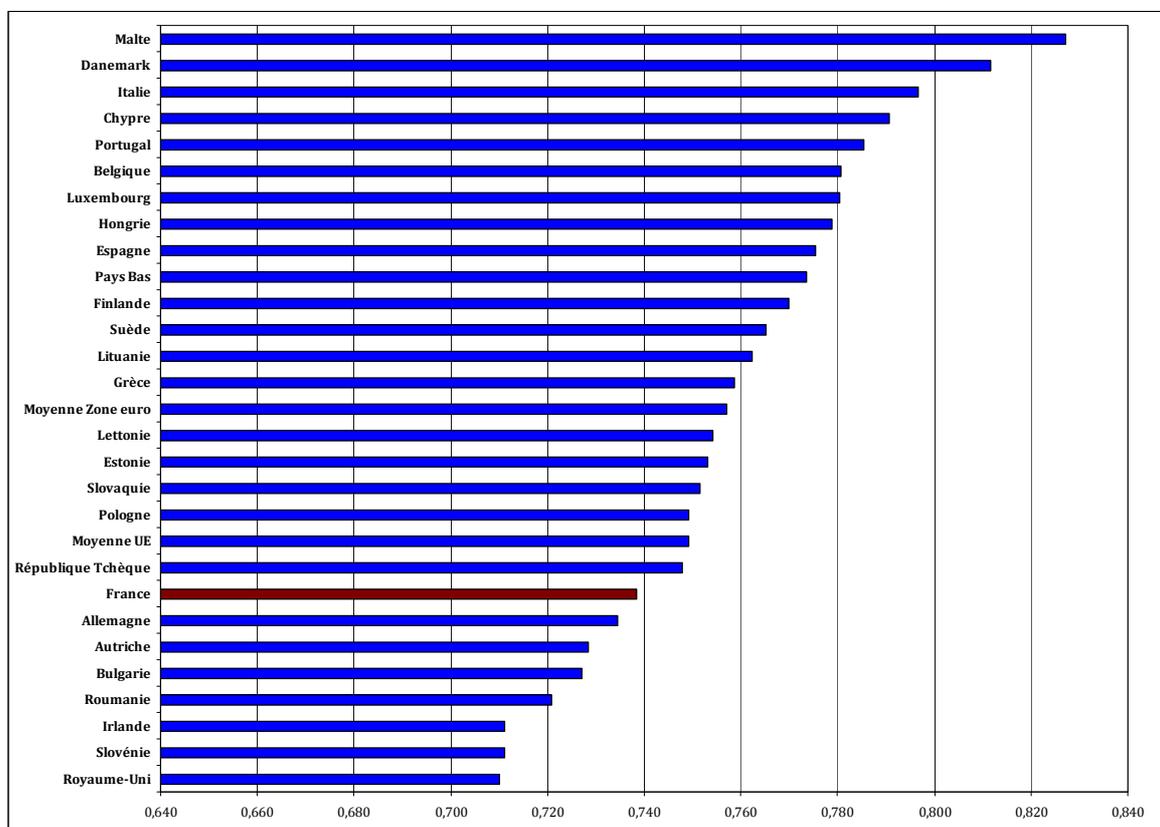
Au-delà du constat relatif aux marges nettes faibles de ce secteur (cf. annexe IV sur les marges dans la distribution des carburants), il convient d'examiner si le marché de la distribution des carburants en France¹ présente les caractéristiques habituelles d'un marché concurrentiel en termes de niveau de prix, de dispersion des acteurs et d'absence d'entente entre eux.

1. L'intensité concurrentielle apparaît forte sur le marché de la distribution des carburants

1.1. Les prix hors taxe du SP 95 et du gazole sont en France parmi les plus bas d'Europe

1.1.1. Prix HT du SP 95

Graphique 1 : Prix HT du SP 95 au 15/10/2012 en Europe (en euro par litre)



Source : Observatoire de l'Energie – Commission européenne

A la date du 15 octobre dernier, la France figure parmi les pays où le SP 95 est le moins cher d'Europe. Seuls 7 autres pays ont une essence moins chère : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Roumanie, Irlande, Slovénie et Royaume-Uni.

Sur la période récente, cette situation est constante.

¹ France métropolitaine et Corse. Le prix des carburants Outre-mer, régis par ailleurs par des dispositions très spécifiques, n'entrait pas dans le champ de la mission.

Annexe VII

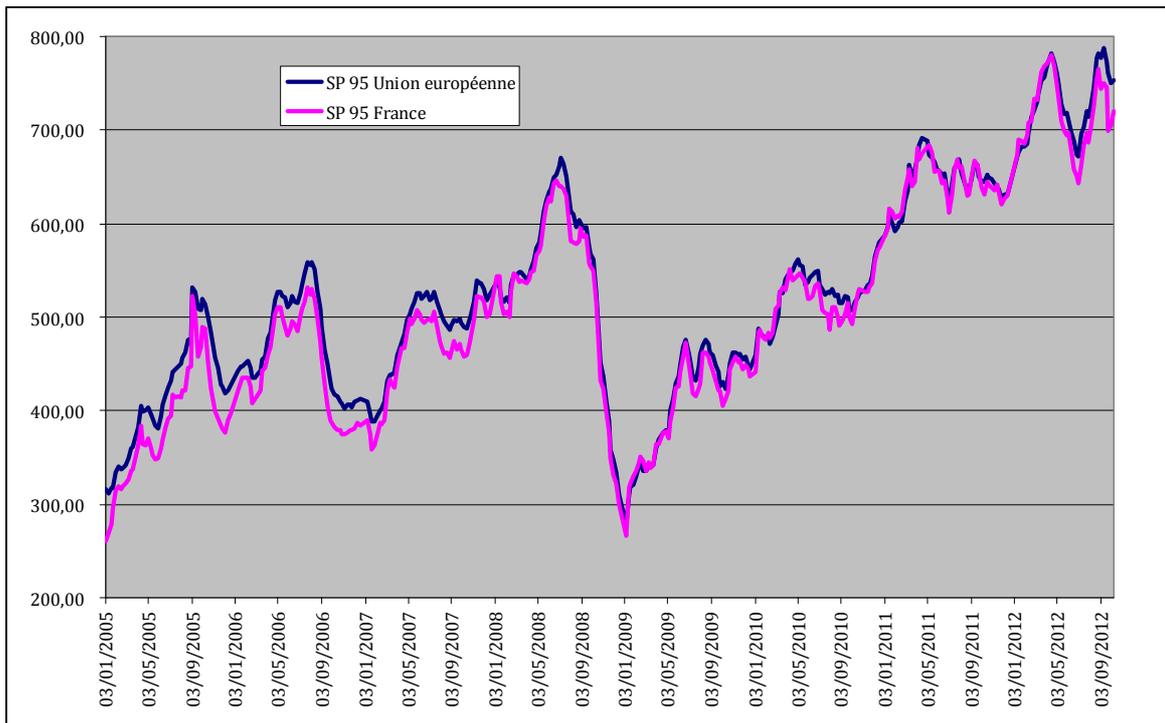
Tableau 1 : Classement du prix HT français du SP 95

Date	Classement de la France (sur 27)
15/10/2012	8
17/10/2011	9
18/10/2010	10
19/10/2009	8

Source : Observatoire de l'Energie – Commission européenne

De fait, ainsi qu'on peut l'observer sur le graphique n°2 ci-dessous, le prix HT du SP 95 fluctue comme le prix moyen HT du SP 95 en Europe mais généralement en-dessous de ce dernier.

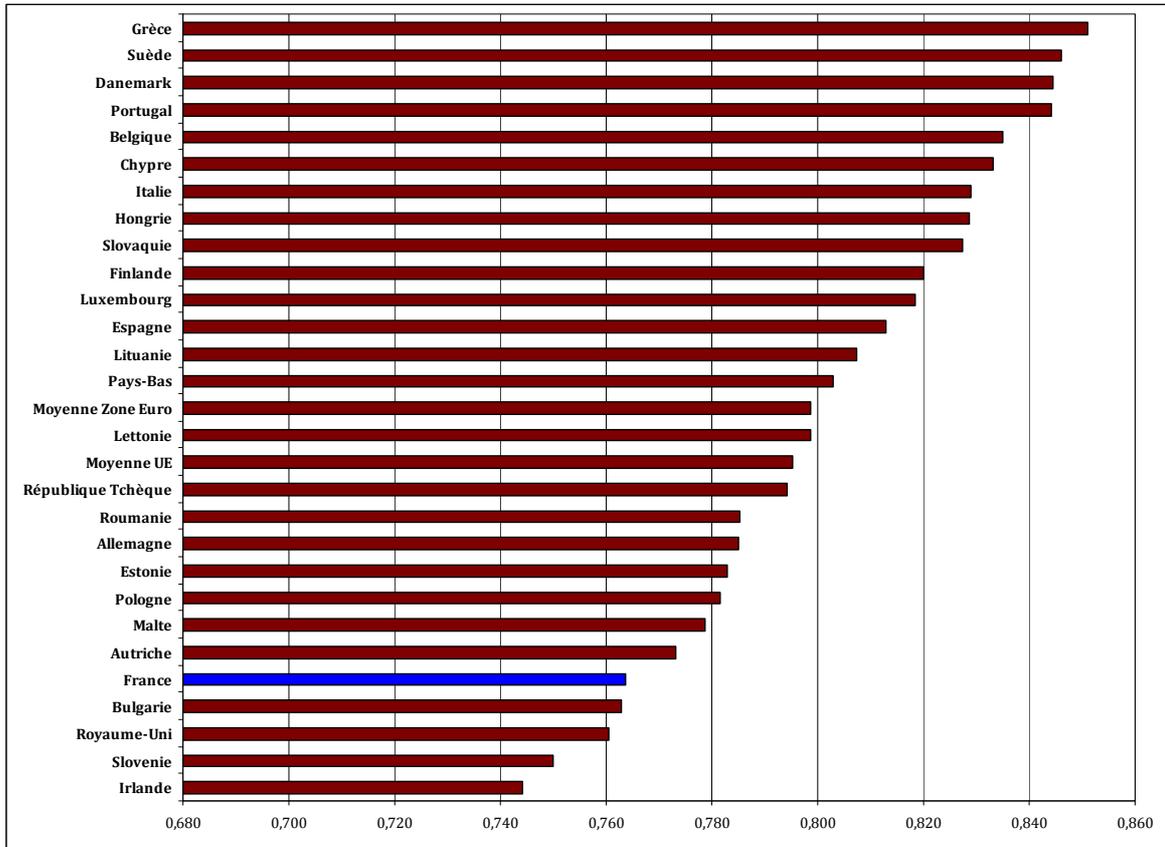
Graphique 2 : Évolution du prix HT du SP 95 (France et UE) en euros/1000 litres



Source : Observatoire de l'Energie – Commission européenne

1.1.2. Prix HT du gazole

Graphique 3 : Prix HT du gazole au 15/10/2012 en Europe (en euro par litre)



Source : Observatoire de l’Energie – Commission européenne

A la date du 15 octobre dernier, le gazole HT français était le 5^{ème} le moins cher d’Europe, derrière l’Irlande, la Slovénie, le Royaume-Uni et la Bulgarie mais 5 c€/litre moins cher que la moyenne de l’UE et 4 c€/litre moins cher qu’en Allemagne.

Comme pour le SP 95, le prix du gazole HT est en France constamment parmi les moins chers sur les dernières années.

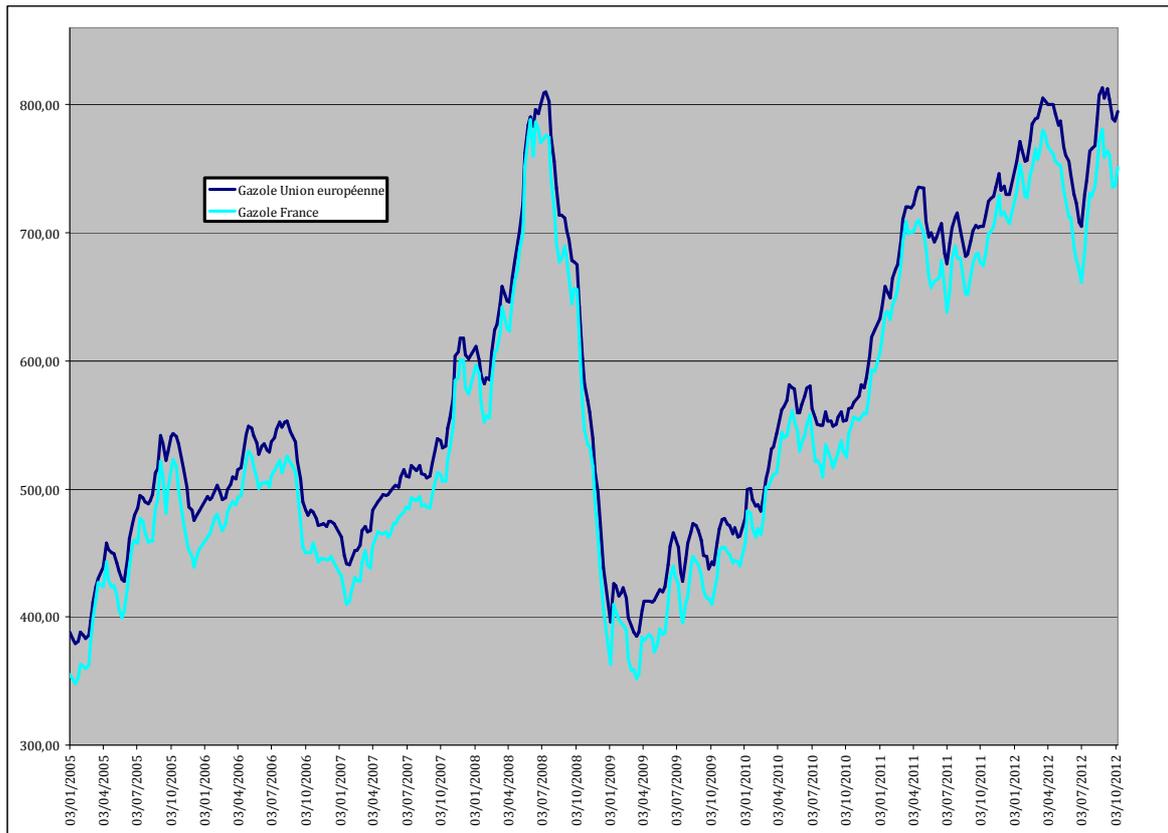
Tableau 2 : Classement du prix HT français du gazole

Date	Classement de la France (sur 27)
15/10/2012	5
17/10/2011	5
18/10/2010	7
19/10/2009	5

Source : Observatoire de l’Energie – Commission européenne

Sur plus longue période (depuis 2005), on observe nettement que le prix HT du gazole en France évolue plusieurs centimes en dessous du prix moyen européen.

Graphique 4 : Évolution du prix HT du gazole (France et UE) en euros/1 000 litres



Source : Observatoire de l'Energie – Commission européenne

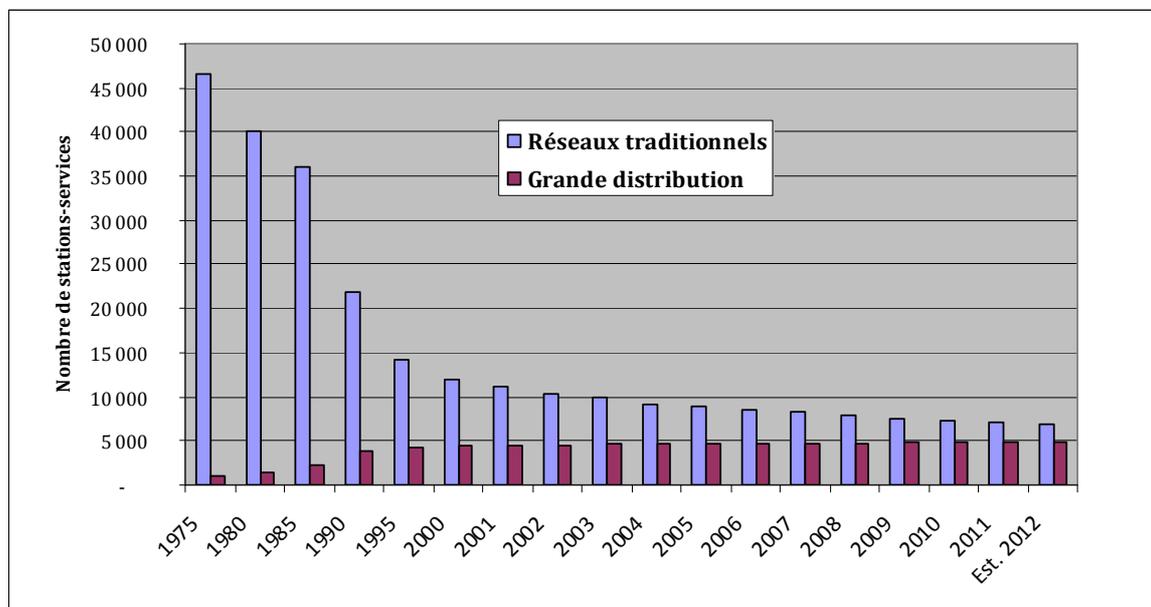
Le prix HT d'un carburant est constitué du coût du produit à l'entrée sur le territoire national de la marge brute de raffinage et de la marge brute de transport-distribution.

Dans un contexte où les approvisionnements en pétrole brut sont mondiaux et où les prix des produits raffinés sont européens, la modération du prix HT par rapport aux pays voisins est l'indice de marges brutes de transport-distribution plutôt inférieures à celles pratiquées dans les autres pays. C'est un indice d'une intensité concurrentielle relativement forte sur le marché des carburants dans notre pays.

1.2. Les acteurs de la distribution du carburant en France demeurent dispersés et se livrent à une concurrence très vive

1.2.1. La montée en puissance de la grande distribution a provoqué une forte restructuration du secteur

Graphique 5 : Évolution et typologie du nombre de points de vente de carburant depuis 1975



Source : CPDP

La France comptait 47 500 stations en 1975, 41 500 en 1980 contre moins de 12 000 en 2011. Les disparitions nettes se poursuivent sur un rythme moyen de 250 stations-service par an. Il s'agit essentiellement d'indépendants, soit dépourvus de marque, soit dotés d'une marque mais fixant librement leurs prix.

Le poids des grandes et moyennes surfaces s'est nettement accru sur toute la période : moins de 1 000 en 1975 contre plus de 4 900 en 2011, soit 41 % du nombre des stations-services. La grande distribution est la seule à continuer de créer de nouveaux points de vente de carburant : + 12 entre 2010 et 2011.

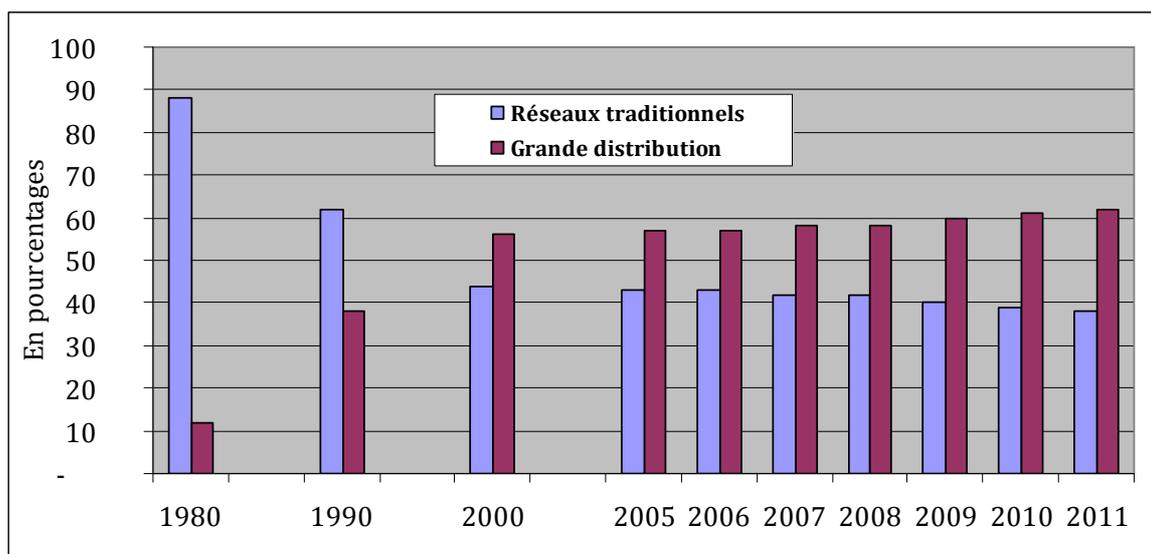
La prévision pour 2012 inclut une nouvelle contraction du nombre de stations-services indépendantes (au-delà des 260 stations disparaissant chaque année), prévisible dans le contexte de concurrence accrue par les prix depuis la fin du mois d'août.

Il est possible qu'une partie des stations-services disparues sur l'ensemble de la période aient été touchées par certaines exigences réglementaires telles que l'obligation de disposer de cuves à double enveloppe, posée par un arrêté dès 1998. Mais c'est principalement sous l'effet de la concurrence que se sont effectuées ces restructurations.

A la différence d'autres produits moins banalisés du commerce traditionnel, rien ne distingue un litre de carburant en vente chez un indépendant d'un litre de carburant dans une grande surface. Le prix est donc le facteur prépondérant et presque exclusif du choix, les produits premium mettant en avant une ou plusieurs autres qualités du produit demeurant marginaux sur le marché. Ainsi le SP 98 ne représente que 4 % des volumes écoulés.

Annexe VII

Graphique 6 : Parts de marché dans la distribution des carburants depuis 1980



Source : UFIP

En volume distribué, la croissance de la grande distribution est plus importante encore : 12 % des volumes en 1980 contre 62 % en 2011.

1.2.2. Le marché demeure très éclaté et sans acteur dominant

1.2.2.1. Il existe près de 12 000 points de vente de carburants en France répartis entre plus d'une dizaine d'acteurs significatifs

Malgré le nombre des fermetures, les acteurs sur le marché français des carburants demeurent relativement nombreux.

Tableau 3 : Structure du réseau de stations-services en France métropolitaine pour 2011

Enseigne	Nombre de stations-services	En %
Total	4 046	34 %
dont Total	2 000	17 %
dont Elf	270	2 %
dont Elan	1 800	15 %
ExxonMobil	698	6 %
Shell	87	1 %
Eni (Agip)	181	2 %
Catégorie "Pétroliers"	5 012	42 %
Intermarché	1 521	13 %
Carrefour	1 253	10 %
Système U	692	6 %
Leclerc	552	5 %
Auchan	387	3 %
Distridyn (Casino et Cora)	338	3 %
Catégorie "Grande distribution"	4 743	40 %
Marque blanche et autres "petites" marques	874	7 %
Delek (BP et Esso)	447	4 %
Avia	784	7 %
Rompetrol	140	1 %
Catégorie "Indépendants"	2 245	19 %
Total général	12 000	100 %

Source : UFIP, Xerfi et CNPA

Annexe VII

Les chiffres comportent ici nécessairement des approximations : pour 2011, le total se situe de manière certaine entre 11 800 et 12 000. S'agissant de la ventilation, seuls les ordres de grandeur sont à retenir. En effet, personne ne connaît précisément le nombre de stations-service en activité. Même le site « prix-carburants » ne peut aider en la matière puisque les stations de moins de 500 m³ n'y sont pas obligées de déclarer leurs prix.

1.2.2.2. L'indice d'Herfindahl-Hirschmann, calculé sur la base des parts de marché, confirme l'absence de préoccupation d'ordre concurrentiel

Tableau 4 : Volumes vendus par type de réseau en 2010 et 2011

	Volumes (en milliers de m ³)				Débit moyen (en m ³ /an)
	2010	En %	2011	En %	
Pétroliers	14 821	35 %	12 653	30 %	2 525
Grande distribution	25 793	61 %	26 171	62 %	5 518
Indépendants	1 820	4 %	3 635	9 %	1 619
Total	42 434	100 %	42 459	100 %	3 538

Source : UFIP

Au total, 42, 5 millions de m³ de carburants sont vendus dans les stations françaises. Il convient d'y ajouter 8,2 millions de m³ de carburants, essentiellement du gazole, consommés directement par de grosses entreprises notamment de transport, ce qui permet de revenir aux 50 millions de m³ ou 50 milliards de litres de la consommation annuelle de carburants en France.

La mission a obtenu les parts de marché en volume des différents acteurs pour les deux produits majeurs (SP 95 et gazole). Pour des raisons de confidentialité et de protection du secret des affaires, elles ne sont pas reproduites ici.

Cependant, la mission a pu calculer l'indice d'Herfindahl-Hirschmann (IHH), indice désormais usuel en matière d'appréciation de la concentration des marchés².

Il est calculé en additionnant le carré des parts de marché de toutes les entreprises du secteur considéré. Le risque concurrentiel croît avec la valeur de l'indice : une part de marché monopolistique (100 %) correspond à un maximum de 10 000. On distingue habituellement trois zones :

1. IHH inférieur à 1000 : secteur très peu concentré sans risque concurrentiel fort ;
2. IHH compris entre 1000 et 2000 : zone intermédiaire où l'existence de risque concurrentiels horizontaux est peu probable ;
3. IHH supérieur à 2000 : zone à risque non négligeable nécessitant une attention particulière.

Tableau 5 : indice d'Herfindahl-Hirschmann pour les carburants en France

IHH	2009	2010	2011	2012
SP 95	1 301	1 274	1 431	1 780
Gazole	1 383	1 414	1 566	1 589

Source : DGEC et calcul de la mission

² Il est notamment utilisé par la Commission européenne pour apprécier les effets des concentrations qui lui sont soumises.

Annexe VII

Sur le principal marché, celui du gazole (76 % du marché des carburants), l'IHH est à un niveau non préoccupant même s'il tend à augmenter peu à peu. Le niveau de l'IHH est plus élevé sur le marché de moindre importance qu'est celui du SP 95, tant toutefois dépasser le seuil des 2 000.

1.2.3. Les restructurations se poursuivent au sein du réseau de distribution des entreprises pétrolières (« majors ») en France et en Europe

Dans un contexte de très forte concurrence, certaines des grandes entreprises pétrolières mondiales, ont fait le choix de sortir de la distribution des carburants en France :

- ◆ Shell a cédé à différents investisseurs un grand nombre de ses stations, dont l'Italien ENI opérant sous l'enseigne Agip. Au final, Shell ne conserve que 86 stations en France ;
- ◆ BP a cédé l'ensemble de son réseau (416 stations-services) au groupe israélien Delek.

Total et ExxonMobil continuent à opérer en France mais elles ont, l'une et l'autre, engagé une profonde transformation de leur réseau respectif :

- ◆ à la mi-2012, ExxonMobil était encore présent avec 499 stations service aux couleurs Esso, dont 326 Esso Express au format « discount », entièrement opérées par automates de paiement et 51 stations sur autoroute. Le groupe a annoncé, au premier semestre 2012, son intention de vendre de nouveau 78 stations qu'il exploitait dans la zone Ouest de la France, dont 46 à la société Delek déjà titulaire du réseau BP ;
- ◆ Total convertit actuellement une partie de son réseau au format « discount » sous la marque Total Access (déjà 200 stations ont été passées sous ce format) dans laquelle les stations Elf restantes sont appelées à se fondre. En zones rurales, pour des stations à faibles volumes, l'enseigne Total a généralement fait place à celle d'Elan dont le réseau se réduit également puisqu'il ne compterait plus que 1 550 stations contre 1 800 il y a quelques années.

Tableau 6 : Évolution du réseau des majors en Europe depuis 2003

	ExxonMobil	Shell	BP	Total
Allemagne	Réseau maintenu	Réseau maintenu	Réseau maintenu	Réseau maintenu
Autriche	Retrait	Réseau maintenu	Réseau maintenu	
Belgique	Retrait	Réseau maintenu		Réseau maintenu
Espagne	Retrait	Retrait	Réseau maintenu	Retrait
Finlande	Retrait	Retrait		
France	Retrait	Retrait	Retrait	Réseau maintenu
Grèce		Retrait	Retrait	
Hongrie	Retrait	Réseau maintenu	Retrait	
Irlande	Réseau maintenu	Retrait		
Italie	Réseau maintenu	Réseau maintenu		Réseau maintenu
Pays Bas	Réseau maintenu	Réseau maintenu	Réseau maintenu	Réseau maintenu
Pologne	Retrait	Réseau maintenu	Réseau maintenu	
Portugal	Retrait	Retrait	Réseau maintenu	Retrait
République Tchèque	Retrait	Réseau maintenu	Retrait	
Royaume-Uni	Retrait	Réseau maintenu	Réseau maintenu	Retrait
Slovaquie	Retrait	Réseau maintenu	Retrait	

Source : CPDP et Total

Comme pour l'Espagne et le Portugal, la France a vu trois des quatre majors pétrolières présentes sur son territoire se retirer totalement ou partiellement au cours des 10 dernières années.

2. Les prix pratiqués ne dénotent pas une insuffisance globale de concurrence sur le marché des carburants

2.1. La carte des prix par département fait apparaître des variations significatives

2.1.1. Les prix varient de manière importante d'un département à l'autre

2.1.1.1. Prix TTC par département

Tableau 7 : Prix moyens TTC du gazole et du SP 95 par département en septembre 2012

Département	Prix moyen du gazole (€/litre)	Département	Prix moyen du SP 95 (€/litre)
Charente-Maritime	1,361	Charente	1,560
Charente	1,364	Charente-Maritime	1,563
Deux-Sèvres	1,374	Deux-Sèvres	1,568
Ardèche	1,389	Indre-et-Loire	1,570
Loire-Atlantique	1,390	Maine-et-Loire	1,575
Finistère	1,390	Essonne	1,578
Maine-et-Loire	1,392	Sarthe	1,579
Ain	1,394	Seine-et-Marne	1,580
Loire	1,395	Val-d'Oise	1,581
Vienne	1,395	Oise	1,582
Drôme	1,397	Vienne	1,582
Côtes-d'Armor	1,399	Loire-Atlantique	1,582
Cher	1,399	Cher	1,584
Manche	1,400	Loire	1,584
Ille-et-Vilaine	1,400	Eure-et-Loir	1,585
Isère	1,400	Ain	1,587
Morbihan	1,401	Drôme	1,588
Seine-Maritime	1,402	Ille-et-Vilaine	1,588
Indre-et-Loire	1,403	Var	1,588
Loiret	1,403	Loiret	1,588
Oise	1,404	Isère	1,589
Savoie	1,405	Marne	1,590
Eure-et-Loir	1,405	Ardèche	1,590
Vendée	1,405	Manche	1,591
Haute-Garonne	1,406	Seine-Saint-Denis	1,591
Seine-et-Marne	1,406	Bas-Rhin	1,592
Eure	1,406	Rhône	1,594
Pas-de-Calais	1,407	Pas-de-Calais	1,595
Pyrénées-Orientales	1,407	Yvelines	1,595
Bas-Rhin	1,408	Aisne	1,595
Nord	1,408	Somme	1,595
Aisne	1,408	Nord	1,596
Rhône	1,409	Mayenne	1,596
Indre	1,409	Loir-et-Cher	1,596
Haute-Loire	1,409	Seine-Maritime	1,596
Haute-Vienne	1,409	Pyrénées-Orientales	1,596
Orne	1,410	Morbihan	1,597
Jura	1,411	Finistère	1,597
Haute-Saône	1,411	Aube	1,598

Annexe VII

Département	Prix moyen du gazole (€/litre)	Département	Prix moyen du SP 95 (€/litre)
Mayenne	1,411	Eure	1,598
Calvados	1,411	Haute-Garonne	1,598
Sarthe	1,411	Savoie	1,598
Var	1,412	Indre	1,599
Landes	1,412	Côtes-d'Armor	1,599
Moyenne nationale	1,412	Moyenne nationale	1,600
Gard	1,412	Vendée	1,601
Essonne	1,413	Jura	1,602
Hérault	1,413	Calvados	1,603
Gironde	1,413	Haute-Vienne	1,604
Marne	1,413	Orne	1,604
Tarn	1,414	Hérault	1,604
Aube	1,414	Gironde	1,604
Bouches-du-Rhône	1,416	Tarn	1,604
Haut-Rhin	1,416	Côte-d'Or	1,604
Loir-et-Cher	1,416	Gard	1,605
Vaucluse	1,416	Vaucluse	1,605
Tarn-et-Garonne	1,416	Meuse	1,605
Doubs	1,417	Val-de-Marne	1,606
Vosges	1,417	Bouches-du-Rhône	1,606
Creuse	1,417	Haute-Savoie	1,607
Moselle	1,418	Landes	1,607
Haute-Savoie	1,419	Saône-et-Loire	1,608
Nièvre	1,419	Moselle	1,609
Saône-et-Loire	1,419	Haute-Saône	1,609
Hautes-Alpes	1,420	Nièvre	1,609
Ariège	1,421	Haut-Rhin	1,609
Somme	1,421	Haute-Loire	1,610
Meuse	1,421	Tarn-et-Garonne	1,611
Côte-d'Or	1,421	Vosges	1,611
Puy-de-Dôme	1,422	Puy-de-Dôme	1,613
Pyrénées-Atlantiques	1,422	Doubs	1,613
Territoire de Belfort	1,422	Aude	1,614
Meurthe-et-Moselle	1,423	Meurthe-et-Moselle	1,615
Val-d'Oise	1,423	Lot	1,615
Aveyron	1,424	Creuse	1,615
Lot-et-Garonne	1,425	Pyrénées-Atlantiques	1,616
Dordogne	1,425	Ardennes	1,617
Aude	1,426	Haute-Marne	1,617
Hautes-Pyrénées	1,426	Alpes-Maritimes	1,618
Ardennes	1,427	Aveyron	1,618
Alpes-de-Haute-Provence	1,429	Hautes-Alpes	1,618
Yvelines	1,430	Hautes-Pyrénées	1,619
Val-de-Marne	1,430	Yonne	1,619
Haute-Marne	1,432	Territoire de Belfort	1,619
Yonne	1,433	Ariège	1,621
Lot	1,433	Lot-et-Garonne	1,621
Seine-Saint-Denis	1,435	Hauts-de-Seine	1,621
Gers	1,435	Alpes-de-Haute-Provence	1,622
Corrèze	1,436	Dordogne	1,623
Allier	1,437	Allier	1,628
Alpes-Maritimes	1,439	Corrèze	1,630
Lozère	1,447	Gers	1,639
Cantal	1,449	Cantal	1,647
Hauts-de-Seine	1,466	Lozère	1,673

Annexe VII

Département	Prix moyen du gazole (€/litre)	Département	Prix moyen du SP 95 (€/litre)
Paris	1,510	Paris	1,745

Source : base « prix-carburants » - retraitements de la mission

Il existe près de 15 c€/l d'écart entre le département le moins cher (Charente-Maritime) et le département le plus cher (Paris) pour le gazole, et 18,5 c€/l entre le département le moins cher pour le SP 95 (Charente) et celui le plus cher pour ce carburant (Paris).

Tableau 8 : Départements les plus/moins chers en gazole depuis le 1^{er} janvier 2012

Gazole	
Les 10 départements les moins chers	Les 10 départements les plus chers
Charente	Paris
Charente-Maritime	Hauts-de-Seine
Deux-Sèvres	Cantal
Finistère	Alpes-Maritimes
Loire-Atlantique	Lozère
Maine-et-Loire	Allier
Ardèche	Seine-Saint-Denis
Vienne	Alpes de Haute Provence
Ain	Hautes Alpes
Cher	Corrèze

Source : base « prix-carburants » - retraitements de la mission

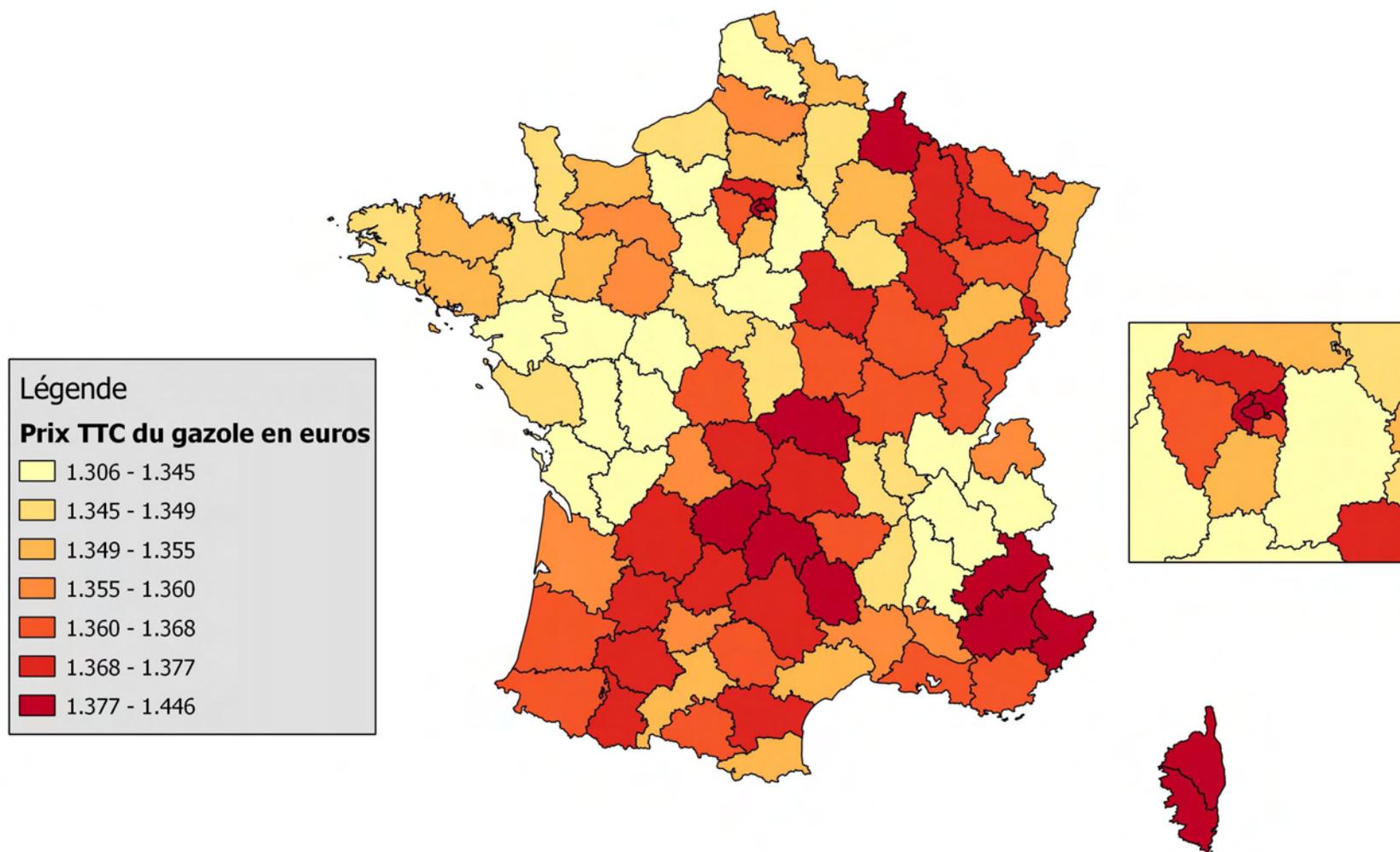
Tableau 9 : Départements les plus/moins chers en SP 95 depuis le 1^{er} janvier 2012

Essence	
Les 10 départements les moins chers	Les 10 départements les plus chers
Charente	Paris
Charente-Maritime	Lozère
Deux-Sèvres	Cantal
Essonnes	Hauts-de-Seine
Indre-et-Loire	Gers
Eure-et-Loir	Corrèze
Maine-et-Loire	Alpes de Haute Provence
Vienne	Allier
Drôme	Lot-et-Garonne
Cher	Creuse

Source : base « prix-carburants » - retraitements de la mission

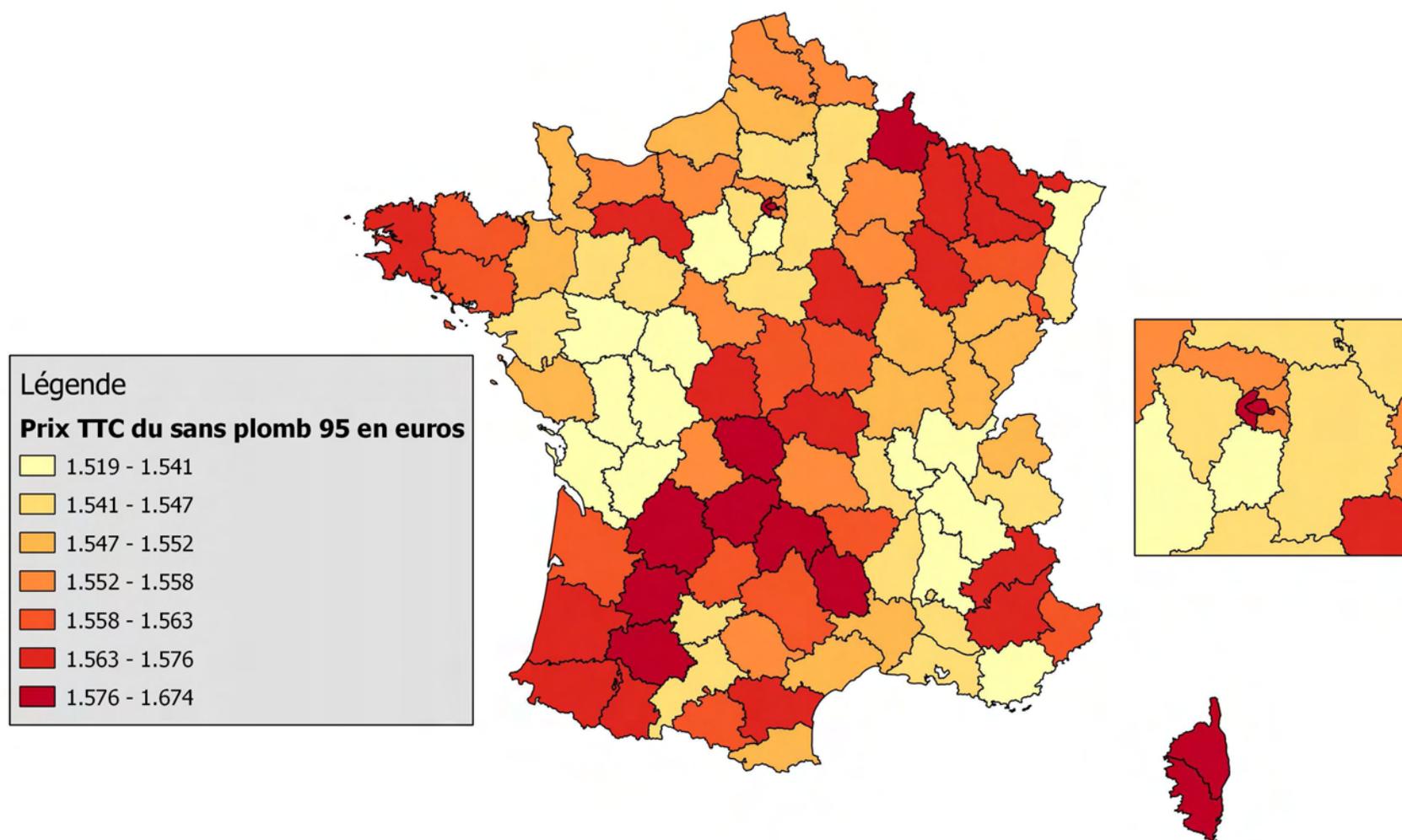
Annexe VII

Image n°1 : Carte des prix TTC pour le gazole en juin 2012



Annexe VII

Image n°2 : Carte des prix TTC pour le SP 95 en juin 2012



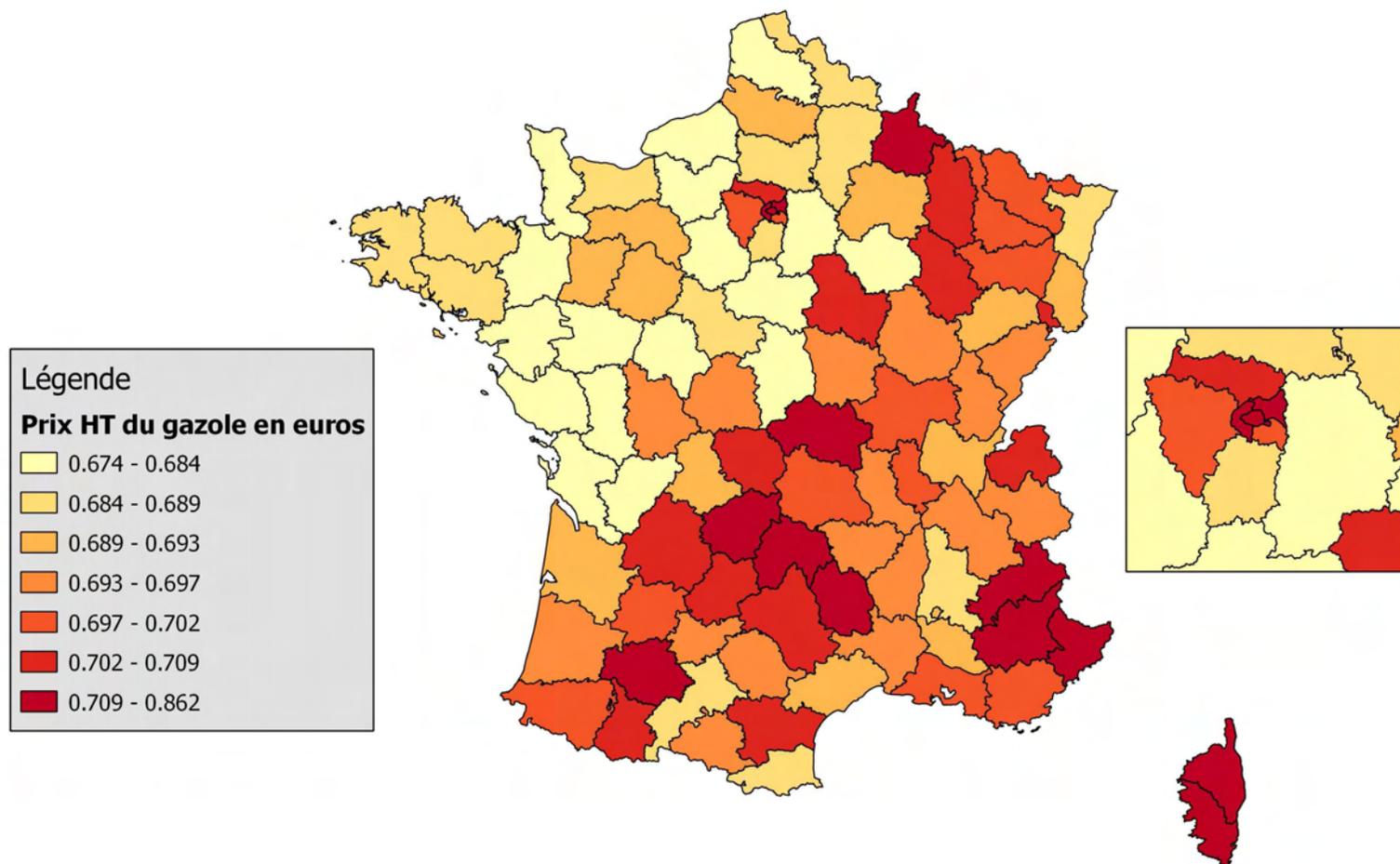
2.1.1.2. Prix HT par département

Il est possible, sur la base des prix TTC, de calculer les prix HT par département en soustrayant du prix :

- ◆ la TICPE nationale prévue à l'article 265 du code des Douanes : 41,69 €/hl pour le gazole et 58,92 €/hl pour le SP 95 ;
- ◆ la TICPE régionale : à son maximum dans toutes les régions (2,5 €/hl pour les deux carburants) sauf en Corse et en Poitou-Charentes où cette modulation n'existe pas, et en Rhône-Alpes (+1,77 €/hl sur le SP 95 et +1,15 €/hl sur le gazole) où la modulation est partielle ;
- ◆ la TVA : à 19,6 % sur tout le territoire métropolitain et à 13 % en Corse.

Annexe VII

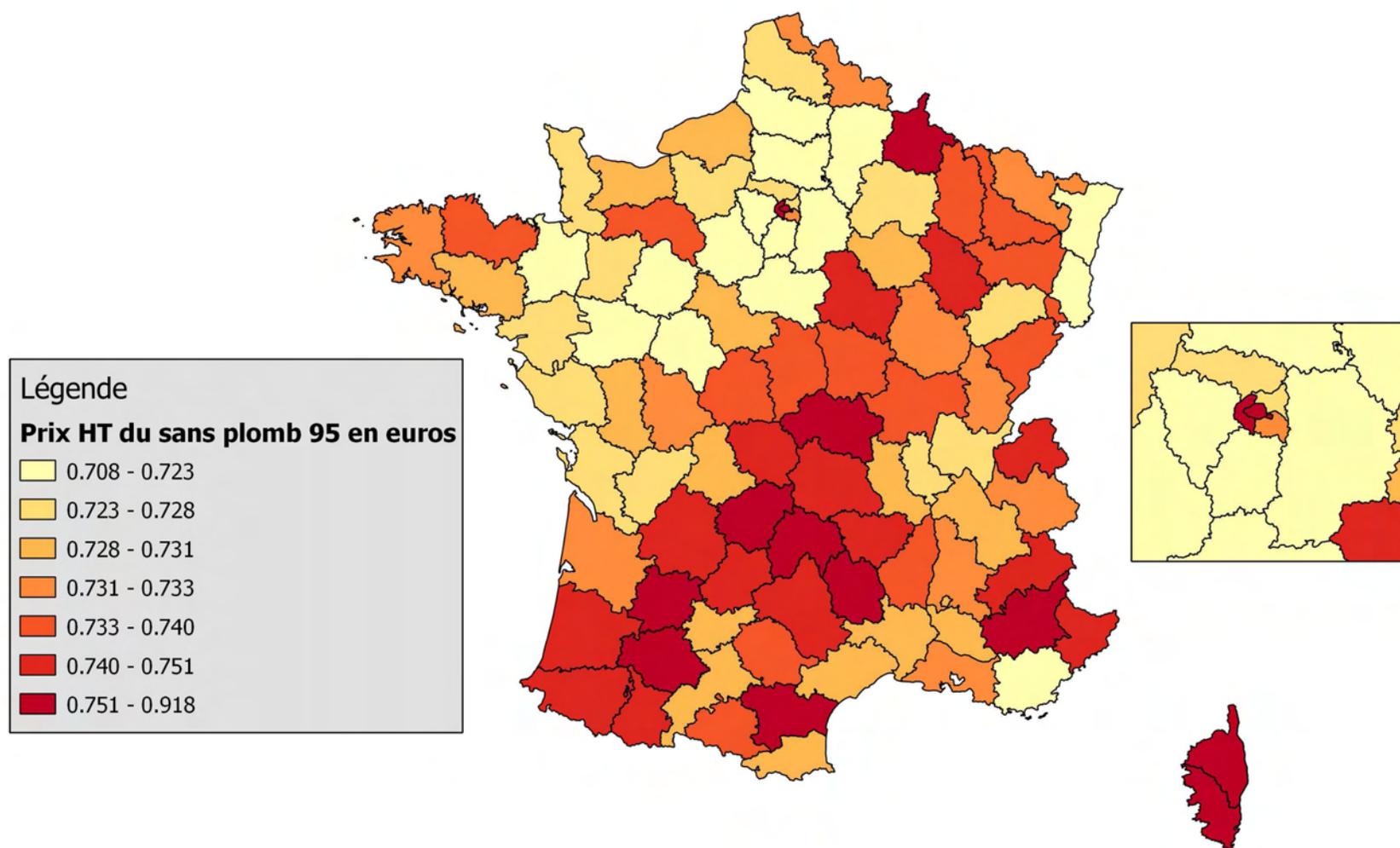
Image n°3 : Carte des prix HT pour le gazole en juin 2012



Source : l

Annexe VII

Image n°4 : Carte des prix HT pour le SP 95 en juin 2012



2.1.2. Des hypothèses explicatives peuvent être formulées

En examinant le classement des 10 départements les moins chers et les plus chers depuis le début de l'année, une première série d'explications peut être avancée :

- ◆ les départements de la région Poitou-Charentes figurent parmi les moins chers pour les deux carburants en raison du niveau régional de la fiscalité additionnelle à la TICPE. Poitou-Charentes ayant choisi de ne pas appliquer la modulation possible de TICPE (jusqu'à 2,5 c€/litre), c'est logiquement que Charente, Charente-Maritime et Deux-Sèvres occupent les premières places des classements ;
- ◆ le cas de la Vienne tend à indiquer que la fiscalité n'est pas la seule explication, avec la même fiscalité que les Charentes ou les Deux-Sèvres, elle se trouve un peu plus loin dans le classement, notamment pour le gazole derrière certains départements du littoral (Finistère, Loire-Atlantique). *A contrario*, surtout, la présence parmi les départements les plus chers de territoires de l'intérieur du pays (Cantal, Lozère, Alpes de Haute-Provence, Allier, Creuse, Corrèze, etc.) nous a conduit à faire l'hypothèse que l'éloignement par rapport aux raffineries essentiellement situées sur le littoral³ et aux ports d'importations de produits raffinés pourrait être un facteur explicatif des différences observées sur les prix ;
- ◆ la présence d'autres départements dans les classements, sans lien direct avec leur situation géographique, nous a conduits à formuler une autre hypothèse sur la structure de l'offre : la présence plus ou moins forte de la grande distribution joue peut-être un rôle dans les différences de prix observées ;
- ◆ enfin, les données nous ont conduits à considérer que Paris et la Corse étaient des territoires nécessitant une analyse spécifique.

2.2. Selon nos travaux, l'importance de la présence de la grande distribution et l'éloignement par rapport aux points d'approvisionnement sont des facteurs significatifs d'explication des différences de prix

La mission a cherché à évaluer l'importance relative de chacune des hypothèses formulées ci-dessus en recourant à une analyse statistique des prix du site www.prix-carburants.gouv.fr.

A partir des données de ce site, la mission a calculé le prix hebdomadaire TTC moyen du gazole dans chaque point de vente de France métropolitaine (hors stations d'autoroute), et ce pour chaque semaine depuis le début de l'année 2012. La mission a ensuite déduit de ces données les prix HT pratiqués par chaque point de vente, exprimés en centimes d'euros.

Enfin, deux indicateurs ont été construits :

- ◆ l'un mesurant la pression concurrentielle par département. L'indicateur de pression concurrentielle retenu est la part (non pondérée des volumes⁴) des grandes et moyennes surfaces (GMS) dans les points de vente de carburant. Cette part est calculée au niveau de chaque département ;

³ A l'exception de Feyzin et de Grandpuits.

⁴ Cette information serait précieuse mais elle n'est pas disponible à l'échelle fine des stations.

Annexe VII

- ◆ l'autre, la proximité aux points d'approvisionnements que sont les raffineries⁵ mais aussi tous les ports français ayant un trafic de produits raffinés. L'indicateur de localisation utilisé est la distance à vol d'oiseau entre la commune où est situé le point de vente et le plus proche dépôt de carburant ou point d'entrée de carburants importés, exprimée en centaines de kilomètres.

L'estimation par un modèle de régression linéaire a permis de mesurer les corrélations existantes entre ces indicateurs de pression concurrentielle et de localisation et les prix HT des carburants. Les résultats de ces estimations sont présentés dans le tableau n° 10 infra.

Dans un premier temps, seule la relation entre la distance au dépôt de carburant le plus proche et le prix hors taxe du gazole a été étudiée (colonnes 1 et 2). On constate que les prix du gazole sont positivement corrélés avec l'éloignement des dépôts de carburants, que cette corrélation est statistiquement significative, et que l'effet de l'éloignement des dépôts est d'une taille notable. Ainsi, une augmentation de 100 kilomètres de la distance au plus proche dépôt est associée à une augmentation des prix moyens hors taxes du gazole d'environ 0,83 centimes d'euro par litre.

Dans un second temps, on étudie simultanément les relations entre le prix hors taxes du gazole, l'éloignement des dépôts de carburants et la part des GMS dans les points de vente du département (colonne 3). Les résultats indiquent que les prix du gazole sont négativement corrélés avec la part des GMS, et que cette corrélation est statistiquement significative. Cette corrélation a de plus une taille économique appréciable : une hausse de 10 points de pourcentage de la part des GMS dans les points de vente d'un département est associée à des prix plus faibles de 0,69 centimes d'euros.

Tableau 10 : Résultats de l'analyse économétrique sur la base « prix-carburants »

	Toutes stations	Toutes stations	Majors et indépendants seulement
Part des GMS au niveau du département		-0,0685*** (-7,423)	-0,0107 (-0,753)
Distance à l'approvisionnement le plus proche	0,820*** (6,461)	0,897*** (6,235)	0,975*** (3,961)
Observations	299 345	362 646	164 823
R-squared	0,711	0,369	0,376
Variables indicatrices pour chaque semaine	Oui	Oui	Oui
Variables indicatrices pour chaque type de distributeur	Oui	Non	Oui

Source : données du site www.prix-carburants.gouv.fr et calculs de la mission⁶.

Toutefois, le fait qu'une forte présence des grandes et moyennes surfaces soit associée à des prix moins élevés ne signifie pas nécessairement que la présence des grandes surfaces exerce une pression concurrentielle sur tous les points de vente. En effet, il se peut que les prix du gazole soient en moyenne moins élevés dans les départements où les GMS sont très présentes simplement parce que GMS sont en moyenne moins chères que les autres points de vente.

⁵ La raffinerie de Reichstett a été maintenue dans la liste car bien que la raffinerie soit fermée, le site demeure un point de stockage primaire pour des produits raffinés arrivant par barge sur le Rhin.

⁶ Les t-stat des paramètres estimés sont entre parenthèses. Les écarts-types sont estimés par clusters au niveau du département. Une, deux et trois étoiles indiquent la significativité respectivement aux seuils de 10 %, 5 % et 1 %.

Annexe VII

L'hypothèse selon laquelle les GMS exercent une pression concurrentielle sur les autres points de vente, a été testée en examinant si les prix pratiqués par les majors et les indépendants étaient moins élevés dans les départements où les grandes surfaces sont très présentes. Les résultats semblent invalider cette hypothèse (cf. colonne 3) : il n'y a aucune corrélation significative entre prix pratiqués par les majors et les indépendants et présence des GMS dans le département. En revanche, l'éloignement des approvisionnements a cette fois encore un effet important sur les prix du gazole.

En conclusion, la mission constate bien que :

- ◆ **l'éloignement des dépôts de carburants a un effet notable sur les prix hors taxe du gazole**, compris entre 0,8 à 1 centime d'euro par litre pour 100 km ;
- ◆ **le prix hors taxe du gazole est en moyenne nettement moins élevé dans les départements où les GMS sont très présentes.**

S'agissant de l'éloignement par rapport aux points d'approvisionnement, les résultats obtenus par la mission rejoignent l'approche de l'Administration lorsque celle-ci mit en place un dispositif de contrôle des marges par le décret n°90-701 du 8 août 1990 à l'occasion de la 1^{ère} guerre du Golfe. En effet, il prévoyait une majoration des marges différenciée selon la zone géographique qui était justement maximale pour les départements du Cantal et de la Creuse.

2.3. En Corse et à Paris, les prix sont plus élevés pour des raisons qui apparaissent spécifiques à ces territoires

La mission s'est intéressée à deux territoires présentant des niveaux de prix tout à fait atypiques : la Corse et Paris.

2.3.1. Le prix des carburants en Corse

Malgré un avantage fiscal unique (TVA réduite à 13 % contre 19,6 % sur le continent) et le choix de la Collectivité de Corse de ne pas recourir à la modulation de TICPE (d'un maximum de 2,5 c€/litre), les prix TTC apparaissent considérables par rapport à la moyenne nationale : entre 6,5 et 7,2 c€ de plus par litre pour la Haute Corse et de 6 à 6,5 c€/litre pour la Corse du Sud.

Tableau 11 : Écarts sur les prix TTC entre la Corse et le continent

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre
Gazole										
Prix moyen en Haute Corse	1,49	1,51	1,53	1,52	1,50	1,45	1,45	1,53	1,50	1,48
Prix moyen en Corse-du-Sud	1,49	1,51	1,53	1,52	1,49	1,44	1,44	1,51	1,49	1,46
Moyenne nationale	1,43	1,44	1,47	1,45	1,42	1,36	1,39	1,45	1,41	1,41
Ecart Haute Corse	6,37	6,83	6,31	7,53	7,92	8,29	6,07	7,35	8,42	7,02
Ecart Corse-du-Sud	6,32	6,83	6,32	6,95	6,94	7,34	4,86	6,03	7,25	5,25
SP 95										
Prix moyen en Haute Corse	1,617	1,653	1,694	1,744	1,692	1,629	1,634	1,715	1,684	1,652
Prix moyen en Corse-du-Sud	1,615	1,643	1,690	1,741	1,692	1,626	1,630	1,706	1,677	1,637
Moyenne nationale	1,564	1,607	1,654	1,675	1,610	1,555	1,573	1,638	1,601	1,588
Ecart Haute Corse	5,31	4,61	3,99	6,84	8,13	7,34	6,14	7,69	8,33	6,39
Ecart Corse-du-Sud	5,09	3,67	3,54	6,56	8,17	7,08	5,67	6,72	7,62	4,92

Source : base « prix-carburants » et retraitements de la mission

En remontant, cette fois, aux prix HT, l'écart s'accroît très fortement par rapport au continent, autour de 15 c€/litre, soit près de 20 % du prix.

Annexe VII

Tableau 12 : Écarts sur les prix HT entre la Corse et le continent

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre
Prix HT gazole										
Prix moyen en Haute Corse	0,90	0,92	0,94	0,93	0,91	0,86	0,87	0,93	0,91	0,89
Prix moyen en Corse-du-Sud	0,90	0,92	0,94	0,93	0,90	0,85	0,86	0,92	0,90	0,88
Moyenne nationale	0,75	0,76	0,78	0,77	0,74	0,70	0,72	0,77	0,74	0,74
Ecart Haute Corse, en c€/litre	15,10	15,57	15,24	16,24	16,44	16,49	14,68	16,10	16,85	15,61
Ecart Corse-du-Sud, en c€/litre	15,05	15,57	15,25	15,72	15,57	15,65	13,61	14,93	15,82	14,04
Prix HT SP 95										
Prix moyen en Haute Corse	0,85	0,88	0,92	0,96	0,92	0,86	0,87	0,94	0,91	0,88
Prix moyen en Corse-du-Sud	0,85	0,87	0,92	0,96	0,92	0,86	0,86	0,93	0,91	0,87
Moyenne nationale	0,69	0,73	0,77	0,79	0,73	0,69	0,70	0,76	0,72	0,71
Ecart Haute Corse en c€/litre	15,84	15,42	15,11	17,74	18,56	17,59	16,62	18,31	18,69	16,91
Ecart Corse-du-Sud en c€/litre	15,64	14,59	14,72	17,49	18,60	17,36	16,20	17,45	18,06	15,60

Source : base « prix-carburants » et retraitements de la mission

Un tel écart est plus important que ne l'est la prise en compte du coût du transport maritime des carburants depuis le continent jusqu' à la Corse. Le taux de fret pour un chargement à Lavéra à destination de Bastia ou d'Ajaccio s'élevait en 2012 à 14,35 € par tonne, ce qui compte tenu des densités relatives du gazole et l'essence, conduit à un coût d'acheminement au litre autour de 12 c€/litre sur le gazole et de 10 c€/litre sur l'essence.

Par rapport au prix de vente HT sur l'île, il demeure donc un écart inexplicé d'au moins 4 à 6 c€/litre dont l'origine est certainement à trouver dans le cumul de différents facteurs. Au-delà de coûts de transport terrestres sur l'île vraisemblablement supérieurs à ce qu'ils sont ailleurs en France à cause du réseau routier et du relief, l'absence totale de la grande distribution sur l'île pour ce qui est de la distribution des carburants concourt très certainement à ce que l'intensité concurrentielle y soit moins forte qu'ailleurs, ce qui se ressent dans les prix.

La proposition, faite dans l'annexe VIII relative à l'information du consommateur, d'une généralisation du renseignement du site « prix-carburants » serait particulièrement utile aux consommateurs en Corse. Vu leur taille moyenne réduite, un grand nombre de stations corses n'y figurent pas aujourd'hui et pourrait donc s'y trouver demain, permettant aux automobilistes de mieux faire jouer la concurrence.

2.3.2. Le prix des carburants à Paris

Tableau 13 : Écarts de prix TTC entre Paris et la moyenne nationale en 2012

	janvier	février	mars	avril	Mai	juin	juillet	août	septembre	octobre
Prix du gazole à Paris	1,515	1,528	1,554	1,542	1,506	1,445	1,487	1,533	1,510	1,509
Moyenne Nationale	1,425	1,440	1,465	1,448	1,418	1,362	1,393	1,451	1,412	1,411
Ecart en c€/litre	9,0	8,9	8,9	9,4	8,8	8,4	9,4	8,2	9,8	9,8
Prix du SP 95 à Paris	1,693	1,729	1,775	1,793	1,724	1,674	1,721	1,746	1,745	1,738
Moyenne nationale	1,564	1,606	1,654	1,674	1,609	1,554	1,572	1,637	1,600	1,587
Ecart en c€/litre	12,9	12,3	12,1	11,9	11,5	12,0	14,9	10,9	14,5	15,1

Source : calculs de la mission à partir de la base « prix-carburants »

Depuis le début de l'année, l'écart entre les prix pratiqués à Paris et dans le reste du pays est en moyenne de 9 c€/litre supérieurs pour le gazole et de 12 c€/litre supérieurs pour l'essence. Dans la mesure où la fiscalité est la même, ces écarts reflètent également des écarts sur les prix HT.

Annexe VII

Les opérateurs mentionnent traditionnellement le coût du foncier parisien pour expliquer cet écart. Cela étant, certaines associations de consommateurs notent aussi que la distribution de carburants apparaît plus concentrée à Paris qu'ailleurs, ce qui pourrait faire craindre une concurrence insuffisante sur ce territoire.

La mission s'est efforcée tout d'abord de chiffrer l'impact du foncier dans les coûts d'exploitation des stations parisiennes.

Tableau 14 : Évaluation de l'impact du foncier sur les coûts d'exploitation des stations

	Station parisienne	Station française
Surface moyenne	987	1 500
Coût foncier en €/m ²	200	25
Total Coût foncier	197 400	37 500
Débit moyen	2 787 226	3 538 000
Impact sur le prix au litre en €	0,07	0,01

Source : APUR, UFIP, CB Richard Ellis 2011 et DGFIP

L'évaluation conduite par la mission (cf. tableau n°13 ci-dessus) aboutit à estimer le surcoût spécifique lié foncier entre une station parisienne et une station française moyenne aux environs de 6 c€/litre (7-1 c€/litre). Dans la mesure où les coûts d'acheminement des carburants jusqu'aux stations sont eux-mêmes plus élevés à Paris (camions plus petits, temps d'intervention plus longs) que dans le reste ⁷du pays, le manque d'intensité concurrentielle ne pourrait donc au maximum expliquer que 2 c€/litre.

En outre, l'absence de concurrence apparaît difficile à caractériser à Paris. Dix opérateurs interviennent à Paris : les stations les plus importantes se répartissent entre Total (43 %), BP (Delek) et 8 autres opérateurs (cf. tableau n°12) dont Esso et Avia ainsi que deux hypermarchés dont la part de marché en volume est importante. En outre, la base « prix-carburants » ne recensant que les stations écoulant plus de 500 m³, il manque au tableau ci-dessous, près d'une cinquantaine de petites stations, généralement indépendantes.

Tableau 15 : Répartition des stations par enseigne à Paris

Enseigne	Nombre de stations	%
Agip	2	3 %
Avia	7	9 %
BP (Delek)	18	24 %
Carrefour	1	1 %
Elan	4	5 %
Esso et Esso Express	6	8 %
Leclerc	1	1 %
Oil France	1	1 %
Shell	2	3 %
Total et Total Access	32	43 %
Somme	74	100 %

Source : base « prix-carburants » au 22/10/2012

⁷ Selon les données transmises par la DGFIP, fondées sur les déclarations fiscales des entreprises relevant du code 4730Z, le rapport entre celles implantées à Paris et en moyenne nationale, va de 1 à 4 pour les coûts de location et de 1 à 10 pour les dotations aux amortissements de constructions. La mission a donc retenu un coût foncier d'un rapport de 1 à 8.

Annexe VII

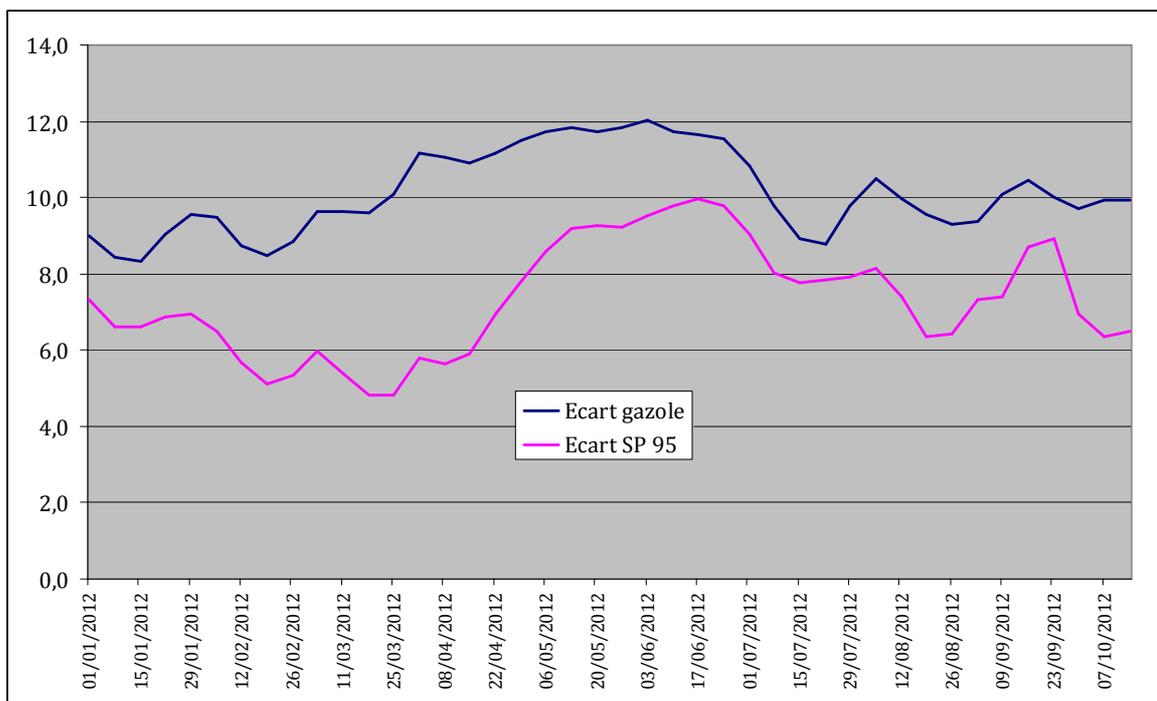
L'analyse aurait pu être conduite, de manière identique, pour les Hauts-de-Seine ou la Seine-Saint-Denis où les écarts de prix, sans atteindre ceux de Paris, n'en restent pas moins très significatifs, respectivement 4 à 5 c€/litre et 2 c€/litre. Là encore, il nous apparaît que les coûts fonciers dans un environnement urbain dense sont la principale cause explicative des écarts observés.

2.4. Sur autoroute, les carburants sont plus chers, même si une très large part de cette situation tient à l'existence de surcoûts spécifiques

2.4.1. Les carburants sont en moyenne plus chers sur autoroutes

Les calculs effectués par la mission confirment le sentiment de tout automobiliste sur autoroutes : le prix des carburants y est plus élevé qu'hors autoroutes. Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'écart moyen est de 10 c€ par litre sur le gazole qui représente très nettement le principal carburant distribué sur autoroute auprès des transporteurs. L'écart moyen apparaît un peu plus faible pour le SP 95 à hauteur de 7,3 c€ par litre.

Graphique 7 : Écart de prix TTC entre le prix moyen sur autoroute et le prix moyen hors autoroute, pour le gazole et le SP 95 depuis le 1^{er} janvier 2012



Source : base « prix-carburants » et calculs de la mission

2.4.2. Une part de l'écart s'explique effectivement par des conditions particulières d'exploitation

Deux facteurs sont régulièrement identifiés par les opérateurs pétroliers comme expliquant l'existence de surcoûts d'exploitation et donc de prix plus élevés sur autoroutes :

- ♦ les redevances dues par les exploitants aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Or la mission a pu constater que les redevances pétrolières se situaient entre 6 et 25 €/m³, soit un coût au litre compris entre 0,6 et 2,5 c€/litre ;

Annexe VII

- ◆ l'exigence contractuelle pour les exploitants d'une ouverture 24h/24 et de la mise à disposition de services aux usagers de l'autoroute.

Tableau 16 : Évaluation du surcoût lié à l'ouverture 24/24h des stations d'autoroutes

	Station d'autoroute	Station moyenne
Ouverture	24/24h	12h/jour et 6j/semaine
Volume horaire hebdomadaire	168 dont la moitié de nuit	72
Coût horaire chargé (septembre 2012)	11,5	11,5
Total coûts personnel annuel	602 784	172 224
Volume carburant annuel	5 753 000	3 538 000
Coût de personnel en c€/litre	10,48	4,87

Source : DGITM, UFIP et calculs de la mission

Par rapport à une station normale, le surcoût lié à une ouverture permanente peut être évalué à 5,6 c€/litre en moyenne. Il existe certes d'autres coûts inhérents à l'exploitation de stations d'autoroutes liés aux services que ces stations sont tenues d'offrir. Mais, outre la difficulté d'une évaluation *a priori*, il existe aussi des recettes particulières dans les stations d'autoroutes. La mission a considéré que ces charges et ces recettes s'équilibraient au minimum.

La mission a pu aussi noter que, tant les services de l'État que les opérateurs pétroliers sur autoroutes considéraient que les investissements exigés par les sociétés concessionnaires d'autoroute des opérateurs de stations-service étaient parfois disproportionnés par rapport aux volumes attendus et à la durée d'exploitation (15 ans maximum). Ce point n'a, cependant, pas pu être quantifié.

Au final, les facteurs de surcoût identifiés permettent d'expliquer entre 6,2 et 8,1 c€/l de l'écart observé. **Un écart inexpliqué de 2 à 4 c€/l demeure donc entre les prix nationaux et ceux sur autoroute, dont la mission considère qu'il est probable qu'il découle de la moindre concurrence existant sur les autoroutes.**

La distribution de carburants sur autoroute reste un segment du marché plus rentable que le reste de ce secteur économique, bien que les volumes apparaissent en baisse assez nette : - 9 % entre 2010 et 2011.

Les stratégies des acteurs semblent difficiles à interpréter. Certes, Carrefour qui avait commencé à s'y implanter, a manifesté la volonté d'en sortir mais, à l'inverse, c'est là que Shell qui s'est retirée presque entièrement du reste du territoire, conserve l'essentiel de ses stations françaises.

Proposition n° 1 : organiser, sous l'égide de l'État, un travail conjoint entre concessionnaires d'autoroutes et acteurs du secteur pétrolier afin de revoir, dans un sens plus économique, les cahiers des charges des stations-service d'autoroute.

Proposition n° 2 : afficher à proximité des sorties sur autoroutes, et ce sans attendre la demande des stations extérieures à l'autoroute, le prix de la (ou de quelques) stations extérieures à l'autoroute proche(s). Il conviendrait, sur ce point, de modifier l'arrêté du 8 juillet 1988.

3. Le maillage en stations-services de certaines zones rurales et de la région parisienne a, toutefois, atteint désormais un seuil critique

3.1. Le maillage en stations-services de certaines zones rurales apparait de plus en plus fragile

La DATAR conduit depuis l'an dernier une vaste étude sur le maillage du territoire français en stations-services, confiée à l'INRA. Cette étude, dont les premiers résultats sont connus, indique la fragilité actuelle du réseau de vente de carburants dans certaines zones.

La densité en stations-services de notre pays est en France l'une des plus faibles d'Europe avec 2,5 stations/100 km², à comparer à 3,1 pour l'Union européenne, 4,3 en Allemagne, 11,7 en Belgique, 7,3 en Italie, 10,6 aux Pays Bas et 4,2 au Royaume Uni.

Il en résulte qu'un quart des Français (17 millions d'habitants) habitent dans une commune dépourvue de station-service. Pour eux, il faut alors parcourir 5,2 kilomètres en moyenne (entre 6 et 7 minutes de trajet) pour avoir accès à une station.

En outre, on note que le temps moyen à la concurrence, c'est-à-dire le temps nécessaire pour trouver une autre station que la plus proche, peut s'allonger fortement dans certaines zones marquées par obstacles géographiques : dans 7 départements (Savoie, Lozère, Alpes-Maritimes, Alpes de Haute-Provence, Hautes Alpes, Corse du Sud et Haute Corse) ce temps à la concurrence se situe entre 20 et 38 minutes. Il se situe entre 15 et 20 minutes dans 31 autres départements.

Au-delà de la description précise des conditions d'approvisionnement en carburant des Français, l'étude de la DATAR s'efforce d'identifier les « stations-clés » du territoire, celles pour lesquelles la population desservie se trouve déjà à plus de 10 minutes de trajet ou s'y trouverait en cas de fermeture. Cette grille d'analyse conduit à identifier 871 stations-clés (desservant près de 4 millions d'habitants) dont 242 relèvent de la grande distribution et 629 des réseaux traditionnels (72 %).

Tableau 17 : Résultats de l'analyse DATAR-INRA sur les stations-clés

		Stations de la grande distribution	Stations traditionnelles	Total	Population desservie
Accessibilité > 10 minutes	Actuellement	10	67	77	304 000
	En cas de fermeture	232	562	794	3 611 000
Stations-clés		242	629	871	3 915 000

Source : Étude DATAR - INRA

Compte tenu de l'importance des stations traditionnelles dans le parc des stations-clé (72 %), l'étude commandée par la DATAR s'est aussi attachée à caractériser les stations-clés traditionnelles au travers d'une enquête plus qualitative :

- ◆ si les exploitants ne sont pas systématiquement âgés (48 ans en moyenne), ils exploitent des stations dont plus de la moitié (54 %) date d'avant 1980 et ne sont pas automatisées à 70 % ;
- ◆ les débits sont relativement faibles (entre 250 et 500 m³) ce qui conduit à une faible rentabilité de l'activité « carburants » et à la nécessité d'une multi-activité : pour 71 % des exploitants, la vente de carburant n'est pas ou n'est plus l'activité principale, elle se combine à la réparation automobile, à la vente de gaz ou de véhicules, à des activités d'épicerie, de lavage ou bien encore de location de voitures ;

Annexe VII

- ◆ parmi les gérants interrogés, deux sur cinq n'avaient pas encore réalisé leur mise aux normes, la moitié d'entre eux attendant les directives de leur enseigne. Pour les stations-clés mises aux normes, un peu plus de la moitié a bénéficié d'une aide du CPDC (cf. titre 4. ci-dessous).

Au final, d'ici 5 ans, 68 % des exploitants interrogés envisagent cependant de maintenir leur activité. Parmi ceux qui indiquent vouloir arrêter leur activité, la retraite est mentionnée comme la cause principale, devant le coût excessif des mises aux normes.

3.2. L'évolution du nombre de stations-service à Paris doit être surveillée

L'étude de la DATAR indique que l'Île-de-France est la région la mieux pourvue en stations-service de France : 1 126 stations, soit 10 stations pour 100 000 habitants. Cependant, le territoire de Paris et la première couronne mérite assurément une attention particulière.

Se fondant à la fois sur l'évolution récente (-41 % de stations entre 1995 et 2010 à Paris) et sur les difficultés voire les menaces auxquelles sont confrontées les stations-services en activité en région parisienne, l'UFIP avait indiqué en 2011 qu'elle s'attendait à ce que le maillage se réduise encore fortement d'ici 2020 de 137 stations à seulement 39. Dans ces conditions, l'UFIP pointait alors des risques d'approvisionnement pour les services publics et les centaines de milliers de véhicules particuliers immatriculés à Paris.

Pour alarmiste qu'elle soit, cette analyse n'en correspond pas moins à une évolution bien réelle à la baisse du maillage en débit de carburants. Ainsi depuis 2010, le nombre de stations est-il encore passé de 137 à aujourd'hui 122 stations seulement.

En outre, sur ses 122 stations actives, il apparaît que :

- ◆ 27 sont des pompes implantées sur la voie publique et soumises à ce titre à des autorisations d'occupation du domaine public susceptibles de ne pas être renouvelées ;
- ◆ 39 se trouvent sous des immeubles, dans des parkings notamment, dans des conditions d'exploitation contraintes par la réglementation environnementale : interdiction des bouches de dépotage en sous-sol ou en rez-de-chaussée d'un immeuble occupé par des tiers à l'horizon du 1^{er} janvier 2015 et obligation de systèmes de détection et de récupération des vapeurs d'ici au 1^{er} janvier 2020.

La Mairie de Paris semble avoir pris la mesure de cette perspective défavorable et a mandaté l'Agence Parisienne de l'Urbanisme (APUR) pour établir un recensement précis du maillage existant. L'APUR a très légitimement élargi le champ de son étude à une grande partie de la première couronne où les stations sont confrontées aux mêmes difficultés.

Il existe bien entendu des considérations de sécurité et de santé tout à fait primordiales dans un réseau urbain aussi dense que celui de Paris et de la première couronne. Cela étant, la mission considère que le travail de l'APUR est une base indispensable à la mise en œuvre d'une politique locale visant au maintien d'un maillage minimal en termes de stations-services.

Pour la mission, il convient d'éviter la prolongation d'une tendance à la fermeture de nombreuses stations parisiennes. Le travail de l'APUR doit permettre de mieux identifier toutes les solutions alternatives à la fermeture pour les stations-services qui sont installées sur des concessions de la Ville de Paris (38 en 2010) et qui ont généralement des volumes de vente importants. Or une proportion importante d'entre elles est concernée par des projets d'aménagement publics risquant de conduire à leur fermeture, ce qu'il conviendrait d'éviter.

4. Les aides du comité professionnel de la distribution de carburants (CPDC) doivent être réorientées vers le maintien d'un maillage satisfaisant sur l'ensemble du territoire

4.1. La réduction des moyens consacrés au réseau des stations-services cumulée à la mise aux normes de cuves obère la capacité d'action du CPDC

Le Comité professionnel de distribution de carburants (CPDC) a été institué par le décret n°91-284 du 19 mars 1991. Son conseil d'administration est composé majoritairement de représentants d'organisations professionnelles. L'État y est représenté au travers de la DGCIS.

Son activité consiste à engager des actions, sous la forme d'aides individuelles, en faveur des distributeurs de carburants indépendants. Ces aides, qui visent à la modernisation des stations services et à leur adaptation à l'évolution du marché, sont de trois types :

- ◆ aides à l'environnement (sécurité des biens et des personnes) ;
- ◆ aides au développement (modernisation et diversification des activités) ;
- ◆ aides sociales (en cas de fermeture) liées au fait qu'il existe notamment des coûts de démantèlement très lourds pour les exploitants lors de l'arrêt de leur activité.

Le Comité a également pour objectif le maintien d'une desserte équilibrée sur l'ensemble du territoire national.

Depuis sa création en 1991, le Comité a accordé environ 180 millions d'euros d'aides aux propriétaires exploitants de stations-services. En 2011, 31,1 % des aides à l'investissement sont consacrées au soutien des sites de maillage (absence de concurrence dans un rayon de 1 km, un seul concurrent maximum dans un rayon de 10 km) et 72 % aux stations en zones rurales.

Jusqu'en 2006, les aides allouées ont toujours excédé 10 M€ par an puis ont fortement régressé à partir de 2007 sous l'effet de subventions du budget général en nette diminution.

Tableau 18 : Évolution des crédits disponibles pour le CPDC depuis 2006

Exercice	Crédits disponibles
2006	10 M€
2007	7,7 M€ (subvention de 7,12 M€)
2008	8,6 M€ (subvention de 7,52 M€)
2009	8,5 M€ (subvention de 6,5 M€ à laquelle s'ajoute 0,9 M€ de crédits disponibles, initialement destinés au financement des équipements de distribution du super éthanol, affectés au financement des mises aux normes des cuves)
2010	7,2 M€ (subvention de 6,5 M€)
2011	5,6 M€ (subvention de 4,75 M€)
2012	4,2 M€ (subvention de 3,55 M€)

Source : CPDC

Face aux difficultés de mise en œuvre de l'obligation de mises aux normes environnementales des cuves (double paroi) par les petites stations, l'échéance d'application de cette mesure a été reportée de 3 ans, du 31 décembre 2010 au 31 décembre 2013. En contrepartie de ce report, le CPDC est tenu :

- ◆ d'examiner en priorité sur une période de trois années (2011 à 2013) les demandes d'aides à l'environnement et à la sécurité liées à la mise aux normes des cuves ;
- ◆ de diminuer de 30 % l'aide moyenne allouée à ces mises aux normes (soit environ 15 000 €) ;
- ◆ de plafonner à hauteur de 1,5 M€/an les aides au développement et sociales.

Annexe VII

Ces contraintes ont été respectées en 2011 : 4,1 M€ d'aides ont été décidées au titre de l'environnement (aide moyenne de 15 500 € en baisse de 30 %) et 1,5 M€ pour les autres aides.

Accentuant une tendance au développement des aides environnementales, l'année 2011 aboutit toutefois à ce qu'elles absorbent 56 % des aides et 73 % des montants. A un moment où la consistance du réseau commence à être inquiétante, la forte contraction des aides au développement (-45 % en nombre et - 68 % en montant) semble regrettable.

Tableau 19 : détail des aides attribuées par le CPDC depuis 2007

	Aide à l'environnement			Aide au développement			Aide à caractère social			Total des aides		
	Nombre	Montant	Moy.	Nombre	Montant	Moy.	Nombre	Montant	Moy.	Nombre	Montant	Moy.
2007	326	3 223	9,9	263	2 794	10,6	147	1 681	11,4	736	7 698	10,5
2008	414	4 562	11,0	237	2 715	11,5	126	1 298	10,3	777	8 575	11,0
2009	282	4 974	17,6	209	2 523	12,1	86	1 022	11,9	577	8 519	14,8
2010	242	4 477	18,5	190	2 139	11,3	60	616	10,3	492	7 232	14,7
2011	265	4 095	15,5	143	983	6,9	62	534	8,6	470	5 612	11,9

Source : CPDC

A la mi-septembre 2012, 2 347 dossiers étaient en attente de décisions dont 1 010 concernent les mises aux normes de cuves. Le délai de traitement (entre le dépôt de la demande et la décision d'aide) atteint 3,5 ans. Ces dossiers en stock représentent un montant d'aides potentielles de 17 M€ dont 9 M€ pour les seules aides environnementales.

Dans ce contexte, la totalité des dossiers de mises aux normes ne pourra faire l'objet de décisions d'aides fin 2013, le besoin de financement à ce titre représentant à lui seul un montant proche des dotations totales prévues au triennal 2013-2015, soit 10,1 M€ (3,5 M€ en 2013, 3,4 M€ en 2014 et 3,2 M€ en 2015).

4.2. Une nouvelle programmation des mises aux normes environnementales applicables pourrait permettre de dégager les moyens d'un soutien au réseau des stations-service

A ce stade, plus de 95 % des stations seraient en conformité, ce implique que moins de 600 petites stations resteraient à mettre aux normes. C'est important et cela génère un besoin de financement non négligeable, mais le risque de pollutions insidieuses est d'ores et déjà bien circonscrit.

Tout en programmant la mise aux normes dans les années à venir des stations non conformes, et pour retrouver des marges de manœuvre au sein des crédits du CPDC afin de mieux accompagner les opérations de diversification et de modernisation de stations, la mission considère qu'un nouveau compromis doit être trouvé entre les intérêts environnementaux et économiques.

L'alternative consistant à alimenter de manière plus importante les fonds du CPDC, existe bien entendu mais n'a pas été retenue par la mission par réalisme budgétaire.

Proposition n° 3 : programmer la mise en conformité des stations non conformes sur cinq ans, de 2013 à 2017, afin de pouvoir mobiliser sur cette période une somme d'environ 16 M€⁸ permettant à la fois d'assurer le financement des mises aux normes mais aussi de dégager des crédits indispensables au soutien à la mutation du réseau des stations-services indépendantes.

⁸ En projetant pour 2016 et 2017 des dotations en baisse de 6 % chaque année, selon le rythme observé sur la période récente.

ANNEXE VIII

Analyse de l'information du consommateur en matière de prix des carburants

SOMMAIRE

1. L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR EN MATIÈRE DE CARBURANTS REPOSE SUR DES DISPOSITIFS EXORBITANTS DU DROIT COMMUN	1
1.1. Depuis près de 25 ans, les prix doivent être affichés et visibles depuis la voie publique et sur autoroutes.....	1
1.2. Le site www.prix-carburants.gouv.fr se met en place à partir de 2007	1
1.3. Les marges font également l'objet d'un suivi par l'Administration.....	2
2. SI LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LES CARBURANTS EST JUGÉE SATISFAISANTE EN FRANCE, CELLE-CI POURRAIT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉE	3
2.1. Les consommateurs attendent toujours un très haut niveau de transparence sur les carburants	3
2.2. Les données du site Internet pourraient être fiabilisées et diffusées plus largement	4
2.2.1. <i>La fiabilité des données doit être renforcée</i>	4
2.2.2. <i>La diffusion de l'information issue du site gagnerait à être étendue</i>	6

1. L'information du consommateur en matière de carburants repose sur des dispositifs exorbitants du droit commun

Dans la distribution des carburants, l'information des consommateurs sur les prix est poussée depuis déjà de nombreuses années à un très haut niveau.

1.1. Depuis près de 25 ans, les prix doivent être affichés et visibles depuis la voie publique et sur autoroutes

Depuis l'arrêté du 8 juillet 1988, le carburant est le seul bien pour lequel l'affichage des prix doit être réalisé de manière aussi ouverte : sur des « totems » de plusieurs mètres de haut, visibles depuis la voie publique avant l'entrée sur les pistes des stations.

C'est cette obligation d'affichage, faisant des carburants l'annonce de prix la plus visible des produits du super ou de l'hypermarché, qui les a conduits à jouer le rôle de produit d'appel qui est à présent le leur. En cela, la transparence sur les prix a considérablement renforcé la pression concurrentielle.

Le même texte régleme l'annonce des prix du carburant sur les autoroutes, où les prix pratiqués par les stations doivent être indiqués aux entrées principales et au moins 500 m avant chaque station. De même, les stations situées à moins de 10 km des sorties en dehors de l'autoroute peuvent demander à informer les usagers de l'autoroute. Cette pratique est, toutefois, assez rare.

1.2. Le site www.prix-carburants.gouv.fr se met en place à partir de 2007

A l'occasion de la tension connue sur le prix des carburants au cours de l'année 2006, il fut par ailleurs décidé la mise en place d'un site Internet d'information destiné à recenser les prix à jour de toutes les stations services de France.

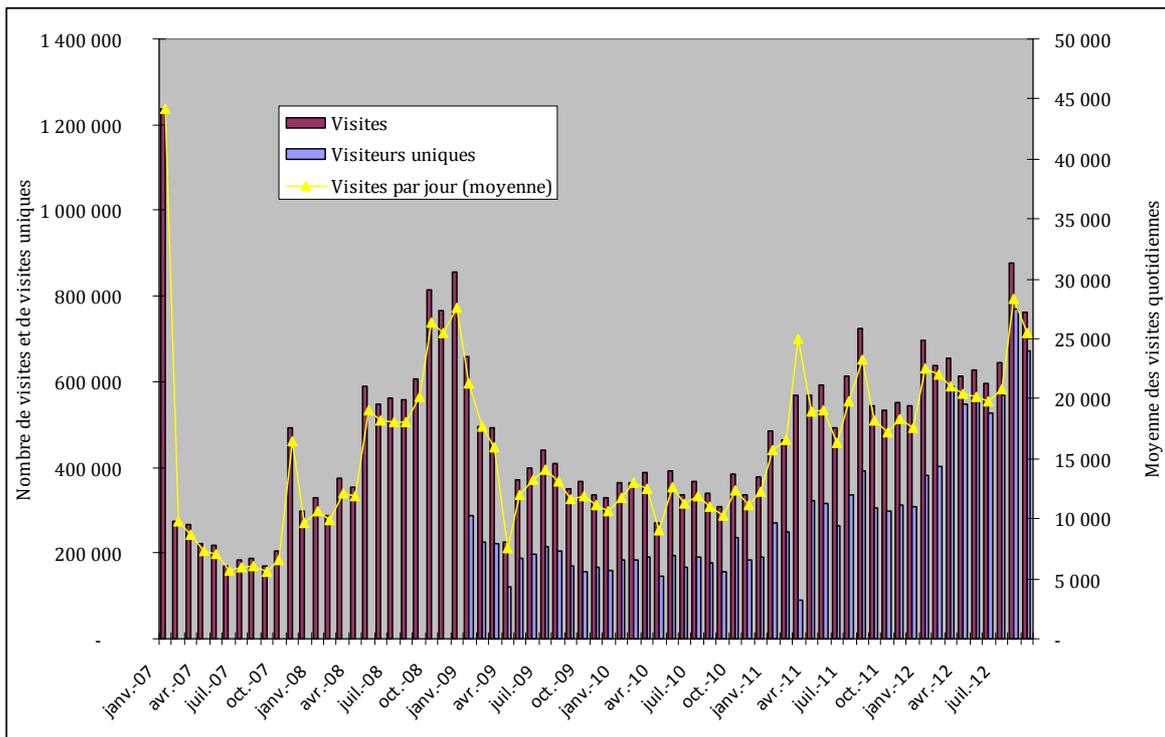
L'arrêté du 12 décembre 2006 a ainsi modifié celui susmentionné du 8 juillet 1988 pour y introduire une obligation de communication des prix au site www.prix-carburants.gouv.fr, mis en service dès les premiers jours de 2007.

A ce jour, toutes les stations service distribuant plus de 500 m³ de carburants¹ par an ont l'obligation réglementaire de déclarer leurs prix sur le site www.prix-carburants.gouv.fr à chaque changement. Cela dit, certaines stations distribuant moins de 500 m³ renseignent, toutefois, la base de manière volontaire. Au total, un peu moins de 10 000 stations sur 12 000 existantes figurent dans la base.

Ce renseignement de prix se fait soit directement par la station, ou par la tête de réseau pour certaines enseignes. La communication par le distributeur des prix de vente en vue de leur affichage sur le site internet précité s'effectue désormais par internet ou par un service vocal.

Les services de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) assurent de façon permanente un contrôle du respect de l'obligation d'affichage et de la cohérence entre les prix du « totem » et les prix déclarés au site. En 2011, plus de 14 000 contrôles ont été effectués, avec un taux d'infractions constatées inférieur à 1 %, qui ont fait l'objet de sanctions.

¹ Cela représente tout de même 500 000 litres par an, soit, avec une clientèle de véhicules légers, un seuil de 50 véhicules faisant le plein par jour ouvré.

Graphique 1 : Fréquentation du site www.prix-carburants.gouv.fr

Source : SIRCOM du Ministère de l'Economie et des Finances

La fréquentation du site est relativement importante et surtout croissante : elle se situe à plus de 640 000 visites en moyenne par mois sur les 12 derniers mois, et près de 500 000 visiteurs uniques (VU)² par mois sur la même période. C'est presque l'ordre de grandeur des visites sur le site du ministère qui se situent apparemment autour de 600 000 VU, mais cela reste faible comparé au nombre d'automobilistes.

Cela étant, le développement du trafic sur le site est manifeste : la moyenne de la première année, même en tenant compte du pic de 1,2 million de visites en 2007, ne dépassait pas 330 000 visites mensuelles.

Il semble que la fréquentation soit clairement liée au niveau de prix des carburants : les visites ont ainsi augmenté tout au long de l'année 2008, puis de nouveau sur 2011 et 2012. La fréquentation dépend aussi de la publicité faite au site comme l'indique le record de janvier 2007 où la naissance du site avait été fortement relayée.

1.3. Les marges font également l'objet d'un suivi par l'Administration qui souffre, toutefois, de ne pouvoir disposer des données utilisées par les opérateurs

L'Observatoire des prix et des marges, accessible sur le site du ministère de l'Economie et des Finances, veille à garantir la plus grande transparence sur les évolutions de prix des produits de grande consommation vendus dans la grande distribution, des produits pétroliers et carburants et des produits du secteur agricole.

² La notion de « visiteur unique » élimine les consultations multiples réalisées par un même internaute sur la période considérée.

Annexe VIII

Dans ce cadre, l'Observatoire des prix et des marges est mis à jour tous les mois avec les données fournies par les institutions et les entreprises spécialisées, ainsi qu'avec les données issues des enquêtes de la DGCCRF.

La section dédiée à la filière pétrolière mesure et analyse mensuellement les cours internationaux du baril de pétrole brut, les cotations internationales en euros des produits raffinés, ainsi que les marges brutes de transport distribution de l'essence SP95 et du gazole.

Par ailleurs, sans que leurs données soient nécessairement rendues publiques, plusieurs administrations suivent, de manière régulière, les marges brutes de raffinage et de transport distribution : la DGCCRF, la DGEC et plus ponctuellement la DG Trésor. Hors les services de l'Etat, l'IFP-EN continue d'assurer un suivi précis de ces sujets.

Toutes les directions d'Administration centrale disposent d'un abonnement à la société Reuters fournissant notamment les cotations des produits raffinés à Rotterdam. Cependant, cette source d'information présente deux difficultés :

- ◆ elle connaît parfois des écarts importants avec le marché comme en septembre dernier sur l'essence où c'est manifestement le signalement effectué par l'Administration française qui a conduit Reuters à corriger ses données au bout de deux semaines d'erreur ;
- ◆ enfin, elle n'est pas celle communément utilisée par les opérateurs du secteur, que nous avons rencontrés, et qui travaillent avec les cotations fournies par la société Platts.

Cette situation crée constamment un doute entre les opérateurs et l'Administration sur la fiabilité des données.

Il existe, certes, une différence sensible de prix entre l'abonnement Reuters (aux alentours de 5 000 €) et l'abonnement à Platts (aux alentours de 12 000 € et limité à deux utilisateurs) qui n'est acquitté que par l'IFP-EN dans la sphère publique.

Mais la mission considère que, quitte à rationaliser le nombre d'abonnements dont l'Etat bénéficie et à négocier avec Platts, il serait important que le suivi effectué se fonde sur les données utilisées également par les professionnels du pétrole.

Proposition n° 1 : acquérir les données Platts sur le marché des produits raffinés pour les besoins de suivi par les services de l'Etat des marges et des prix dans le secteur.

2. Si la qualité de l'information sur les carburants est jugée satisfaisante en France, celle-ci pourrait être encore améliorée

2.1. Les consommateurs attendent toujours un très haut niveau de transparence sur les carburants

Lors de la consultation des associations représentatives de consommateurs, membres du CNC, un certain nombre de propositions ont été formulées sur ce sujet :

- ◆ l'application de la mesure réglementaire de déclaration des prix sur le site www.prix-carburants.gouv.fr aux petites stations (en dessous des 500 m³), qui constituent le point principal voire exclusif d'approvisionnement dans certaines zones rurales ;
- ◆ le renseignement du SP 98 qui a des utilisateurs toujours nombreux bien qu'il ne représente plus que 4 % des volumes écoulés ;
- ◆ la fiabilisation des informations figurant sur le site et relative aux horaires d'ouvertures des stations, la nuit, le week-end, les jours fériés ;
- ◆ la mise à disposition sur le site d'analyses de l'évolution des prix, au delà des seuls prix en vigueur dans les points de vente au moment de la consultation du site ;

Annexe VIII

- ◆ un effort d'information et de pédagogie sur la composition des prix, même si ces données sont déjà disponibles sur le site de la DGCCRF sur les pages de l'observatoire des prix et des marges ;
- ◆ une mise à disposition d'informations élargies par rapport aux seuls coûts des carburants : coûts d'usage complets des véhicules incluant l'entretien, l'assurance, et la dépréciation pour une utilisation standard.

Un grand nombre des remarques portent, on le voit, sur le site www.prix-carburants.gouv.fr.

Sur une tonalité identique, l'enquête intitulé « Tableau de Bord des Marchés de Consommation », réalisée régulièrement par la Commission européenne, révèle dans sa 6^{ème} édition d'octobre 2011, que les carburants sont avec les véhicules d'occasion, les marchés de biens pour lesquels les Européens ressentent le plus de défiance.

Cela dit, alors que l'indice de performance du marché des carburants est évalué à 95 en moyenne par les consommateurs de l'Union européenne³, celui-ci s'établit à 98,4 en France, à un niveau un peu moins défavorable⁴.

2.2. Les données du site Internet pourraient être fiabilisées et diffusées plus largement

2.2.1. La fiabilité des données doit être renforcée

La base www.prix-carburants.gouv.fr comporte deux limites connues : d'une part, elle ne recense pas le SP 98 parce que lors de sa mise en place en 2007, la disparition de ce carburant était anticipée et, d'autre part, elle exclut a priori les stations réputées les plus petites distribuant moins de 500 m³ par an.

D'autres difficultés ont été relevées, par ailleurs, à l'occasion de la mission.

Tout d'abord, les données descriptives de la station-service, notamment les horaires d'ouverture, ne sont pas systématiquement renseignés ou mises à jour, ce qui peut induire en erreur certains usagers. La mission a identifié 107 stations-service ayant déclaré, parfois régulièrement, des mouvements de prix mais dont la base ne connaît ni l'adresse, ni même l'enseigne.

Ensuite, il existe parfois, dans la base, plusieurs fois la même station, résultat très certainement d'une création multiple malencontreuse par le déclarant.

Enfin et surtout, il existe un pourcentage non négligeable de données pour lesquelles il existe une présomption forte d'anomalies. Dans le tableau ci-dessous, figurent les résultats d'analyses faites pour 3 dates choisies de manière aléatoire.

Pour chacune de ces dates et par type de station-service, la mission a analysé la proportion des prix déclarés ayant plus de 15 jours (anomalie probable), 1 mois (anomalie très probable) ou 2 mois (anomalie certaine).

³ Pour un indice composite relatif aux biens dont les valeurs vont de 91,8 (véhicules d'occasion) à 104,3 (livres, journaux et magazines).

⁴ Le même indice va pour la France de 95,4 (véhicules d'occasion) à 103 (boissons non alcoolisées).

Tableau 1 : Taux d'anomalies pour le gazole pour trois dates choisies au hasard⁵

date	Type de station	Ancienneté moyenne des prix (en jours)	Proportion des prix ayant plus de :		
			15 jours	1 mois	2 mois
lundi 16 janvier 2012	Grande Distribution	3,32	2,14 %	1,20 %	0,61 %
	Indépendants	4,76	6,92 %	5,31 %	2,74 %
	Majors	3,46	2,49 %	2,04 %	1,57 %
lundi 18 juin 2012	Grande Distribution	3,60	2,88 %	1,29 %	0,79 %
	Indépendants	5,54	8,51 %	4,96 %	3,46 %
	Majors	4,33	3,66 %	2,72 %	2,04 %
lundi 17 septembre 2012	Grande Distribution	3,44	6,00 %	0,91 %	0,71 %
	Indépendants	6,13	15,71 %	5,25 %	3,06 %
	Majors	4,39	7,33 %	2,56 %	2,11 %

Source : travail de la mission sur la base.

Si on note que la grande distribution est celle qui change le plus souvent ses prix (tous les 3 ou 4 jours), devant les majors (tous les 4 ou 5 jours), le délai s'allonge chez les indépendants où les changements peuvent n'intervenir que tous les 5 à 6 jours. Cependant, même chez les indépendants, il est troublant que 5 % des prix puissent ne pas avoir été modifiés en plus d'un mois.

En réalité, il peut s'agir, soit de prix non ou mal renseignés par des stations services assujetties à l'obligation, soit de prix renseignés de manière approximative ou irrégulière par des stations services volontaires. Il peut encore arriver que les stations aient disparu puisque, entre 250 et 300 d'entre elles ferment chaque année.

La DGCCRF qui gère le site « prix-carburants » a indiqué à la mission que des développements informatiques étaient en cours pour identifier automatiquement les anomalies sur les prix. En l'état, cependant, la caractérisation de l'anomalie ne serait pas évidente entre un manquement à l'obligation d'une station de plus de 500 m³ et un manque de régularité pour une petite station déclarant volontairement ses prix.

Sans qu'il soit facile de le diagnostiquer, **les soucis de fiabilité des données sont assurément des freins à un développement accru de la fréquentation du site**. Bien qu'ils soient parfois nettement moins bien renseignés, l'apparition de sites concurrents doit, toutefois, être considérée comme un indice que le site gouvernemental pourrait ne pas répondre totalement au besoin d'information des consommateurs.

Proposition n° 2 : rendre obligatoire la déclaration au site www.prix-carburants.gouv.fr de tout changement de prix, pour tous les carburants (y compris le SP 98) et sans distinction selon la taille de la station.

Le CNPA a proposé de s'engager à encourager les petites stations à procéder volontairement à la déclaration de leur prix. A court terme, il s'agit d'une orientation positive. Cependant, le caractère volontaire et optionnel des déclarations nuira tôt au tard à la fiabilité des données transmises par ces stations.

Dans un souci de simplicité et de fiabilité des données, l'arrêté de 1988 devrait être modifié dans les mois à venir pour prévoir un renseignement des prix de tous les carburants (y compris donc du SP 98), et par toutes les stations.

La DGCCRF pourrait simplement, au préalable, réexaminer les modalités de déclaration de changements de prix, afin de s'assurer qu'elles soient bien les plus simples, les plus rapides et les moins coûteuses possibles.

⁵ Cette épreuve n'a été réalisée que sur le gazole qui constitue à lui seul 80 % des ventes de carburant en France. La discontinuité des données sur les essences, où le SP95-E10 supplante peu à peu le SP 95, conduit à des résultats statistiques aberrants.

Annexe VIII

Cette uniformisation de l'obligation permettrait, enfin, à la DGCCRF d'exercer un contrôle plus efficace et moins coûteux en moyens : toute anomalie serait un manquement dont la répétition pourrait mobiliser les équipes des DIRECCTE sur le terrain.

2.2.2. La diffusion de l'information issue du site gagnerait à être étendue

La diffusion des données du site « prix-carburants » n'a pas été envisagée initialement autrement que par consultation. Aussi, ces données ont-elles été « pompées » fréquemment dans les premiers mois du fonctionnement du site, avec pour conséquence notable que l'accès par les internautes était difficile et lent. Cela n'a pas dû concourir à l'attractivité du site.

Pour protéger le site et mieux valoriser les actifs « immatériels » de l'Etat, l'arrêté du 22 janvier 2009 est venu offrir un cadre pour la fourniture des données aux acteurs qui le souhaitent dans le cadre d'une licence. Cet arrêté définit trois cas :

- ◆ réutilisation des données à des fins internes ;
- ◆ réutilisation à une fin commerciale « *quand le licencié acquiert les données de la base pour les utiliser dans l'élaboration d'un produit ou d'un service destiné à être mis à disposition à titre gratuit ou onéreux auprès de tiers* » ;
- ◆ réutilisation à des fins non-commerciales pour tous les usages ni commerciaux ni internes.

Le tarif annuel des licences internes et non-commerciales est fixé depuis février 2009 à 5 000 euros, celui de la licence commerciale est de 38 500 euros. Les tarifs annuels semblent avoir été fixés dans l'objectif que les recettes annuelles couvrent la maintenance du site, prise en charge par un prestataire extérieur pour un coût avoisinant les 200 000 euros par an.

Le Service de la Communication est en charge de l'octroi des licences, après consultation de l'Agence du Patrimoine Immatériel de l'Etat (APIE). Les licences sont octroyées pour trois ans.

Il convient de noter qu'il existe aussi, en pratique, des licences destinées à la recherche, à des tarifs inférieurs à ceux mentionnés ici. La mission a pu, en excipant de sa qualité d'administration publique, obtenir les données nécessaires à ses travaux de manière gratuite.

Tableau 2 : Nombre de licences actives en 2009 et en 2012

	2009	2012
Licences commerciales	3 Navx, Carbeo et Total	3 Navx, Total et Siplec
Licences internes et non commerciales	5 Siplec, Shell, Petrovex, BP et Distridyn	8 Petrovex, Delek, Distridyn, Esso, Antargaz, ESG Management School, Carfuel, Intermarché Pétroles et Dérivés

Source : SIRCOM du Ministère de l'Economie et des Finances

En raison de son prix relativement élevé, la diffusion de la licence commerciale est demeurée stable. Le retrait de Carbeo est, toutefois, non significatif dans la mesure où il semblerait que Navx se soit désormais spécialisée dans la fiabilisation des données qu'il revendrait, ensuite, à différents acteurs, dont Carbeo et d'autres fournisseurs de prestations géo-localisées. Grâce notamment aux données relatives au prix des carburants en France, la société Navx a conquis aujourd'hui une place de leader en Europe dans le marché très prometteur des services en ligne géo-localisés.

Annexe VIII

La mission s'est interrogée sur la pertinence des tarifs fixés en 2009. En effet, la mission a eu connaissance de projets pour lesquels le tarif de la licence commerciale était manifestement rédhibitoire pour des entreprises au stade de la *start-up*. De même, la mission a également été avertie de l'intérêt affiché par certains titres de la presse écrite, régionale ou spécialisée, pour des données du site « prix-carburants » qu'ils envisageaient de reproduire dans leurs pages. En 2011 et 2012, il n'a pas été donné de suite à leur demande, alors même que l'APIE considérait, au terme d'une analyse juridique, que la gratuité était envisageable dès lors que l'utilisation se limitait à un support papier.

Alors que les recettes actuelles n'atteignent pas encore l'objectif fixé puisqu'elles ne représentent que 155 000 euros pour un coût avoisinant plutôt les 200 000 euros par an, la mission considère qu'abaisser simplement le tarif de la licence commerciale risquerait de réduire encore les moyens tirés de leur octroi, sans parvenir nécessairement à une diffusion tellement plus large que l'équilibre financier serait maintenu.

Pour autant, la mission formule deux propositions visant à répondre aux objections entendues :

Proposition n° 3 : autoriser le transfert de données à titre gratuit de la base « prix-carburants » vers des organes de la presse écrite qui concourront ainsi à une diffusion encore plus large, et vers des populations parfois éloignées de l'Internet, de l'information sur les prix les plus bas.

Proposition n° 4 : instaurer une licence commerciale « innovation » dans laquelle la redevance serait limitée au coût de mise à disposition pendant une phase définie dans le temps de recherche et développement.

ANNEXE IX

Compte rendu d'audition des associations d'experts et de consommateurs

SOMMAIRE

1. AVIS DES ASSOCIATIONS SUR LE RAPPORT D'ÉTAPE DE LA MISSION	1
2. AVIS SUR LA MESURE DÉCIDÉE PAR LE GOUVERNEMENT LE 28 AOÛT DERNIER.....	1
3. PROPOSITIONS DE MESURES PÉRENNES.....	1
4. PROPOSITIONS D'AIDE CIBLÉE AUX MÉNAGES LES PLUS TOUCHÉS PAR LA HAUSSE DES PRIX DES CARBURANTS	2
5. LISTE DES ASSOCIATIONS RENCONTRÉES.....	3

1. Avis des associations sur le rapport d'étape de la mission

Les associations ont apprécié d'être réunies par les ministres le 27 août, et d'être consultées sur la démarche. Elles auraient aimé disposer du rapport d'étape, rendu public le 28 août, avant cette réunion.

Elles reconnaissent en majorité qu'il n'y a pas de dysfonctionnement des marchés, mais certaines estiment qu'une vigilance accrue des pouvoirs publics serait utile sur différents points :

- ◆ la situation des stocks de carburants raffinés et les possibles comportements spéculatifs des acteurs de la distribution pétrolière ;
- ◆ la réalisation effective d'investissements de modernisation des raffineries ;
- ◆ la préservation d'un maillage suffisant du territoire en points de distribution.

Elles ne sont pas favorables à ce que les grandes surfaces soient autorisées à vendre à perte les carburants, car les pertes seraient répercutées finalement sur le consommateur via d'autres produits.

2. Avis sur la mesure décidée par le gouvernement le 28 août dernier

Les associations qui sont favorables au principe d'une telle mesure auraient préféré un montant plus important de baisse des taxes : seul un niveau de 0,10€/litre est jugé significatif pour le budget du consommateur. Elles estiment que, même si l'effort a été annoncé comme partagé, c'est principalement l'Etat qui s'est engagé.

D'autres associations, minoritaires, considèrent que la mesure donne un mauvais signal de long terme, et jugent préférables des mesures pérennes de nature à changer les comportements, et à contribuer à préparer la transition énergétique.

3. Propositions de mesures pérennes

La plupart des associations reconnaissent que le coût d'accès à l'énergie n'est pas destiné à décroître, et qu'il convient donc d'aider le consommateur à se dégager de cette contrainte, par des mesures structurelles et pédagogiques.

Parmi les mesures à caractère pédagogique, la plus citée consiste à faciliter l'accès à l'information sur le coût complet d'utilisation d'un véhicule particulier, au-delà du seul coût du carburant (entretien, assurance, amortissement...), de façon à ce que les ménages puissent mieux prendre en compte les frais de transport récurrents lors d'une décision d'achat de logement, et mieux choisir le véhicule adapté à leurs besoins.

Un certain nombre de propositions portent, en amont, sur les problématiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, associant souvent une demande à l'égard des collectivités territoriales :

- ◆ lutter contre l'étalement urbain pour rapprocher les logements des points desservis par les transports en commun ;
- ◆ harmoniser les plans de transport, actuellement peu coordonnés notamment entre les régions (ferroviaire) et les départements (cars), et plus généralement favoriser l'intermodalité ;
- ◆ mettre en place un fonds de péréquation permettant le financement de la modernisation des stations services rurales isolées.

Annexe IX

Un autre thème de travail fréquemment cité est celui du renforcement de l'offre de transports collectifs :

- ◆ promouvoir les transports en commun en site propre, préférés par les consommateurs pour leur plus grande régularité ;
- ◆ mettre en place des péages urbains ou des zones centrales interdites aux voitures particulières, et accompagner ces mesures de navettes urbaines électriques ;
- ◆ améliorer les ressources des collectivités locales dans ce but, en leur allouant des ressources fiscales telles que les amendes (dépenalisation) ;
- ◆ favoriser le covoiturage notamment par la promotion d'outils numériques de mise en relation et par l'installation de parkings intermédiaires de regroupement.

La question de la consommation des véhicules est abordée à plusieurs titres :

- ◆ renforcement de la recherche dans les pôles de compétitivité, sur les véhicules économes en carburant et sur les batteries à longévité accrue ;
- ◆ diminution de la part de gazole dans la consommation de carburant, par exemple par un rééquilibrage de la fiscalité en faveur de l'essence. Certaines associations notent que l'amélioration des performances des petits véhicules à essence sont de nature à faire revenir le consommateur naturellement dans cette direction, ou que l'application des nouvelles normes européennes E6 va naturellement renchérir le coût des véhicules diesel. D'autres indiquent de plus que la présence de particules fines dans le gazole font de la réduction de sa part dans la consommation de carburants un enjeu de santé publique ;
- ◆ investissement dans le raffinage pour diminuer les importations de gazole ;
- ◆ promotion de l'éco-conduite, jugée trop méconnue malgré les gains réels apportés ;
- ◆ limitation des vitesses : la vitesse moyenne mesurée sur autoroutes est de 115 km/h, ce qui peut laisser penser qu'une limitation à 120 km/h est acceptable par la plupart des usagers.

4. Propositions d'aide ciblée aux ménages les plus touchés par la hausse des prix des carburants

Cette démarche a été soit citée spontanément par les associations, soit testée par la mission auprès de celles qui ne l'abordaient pas. Les réactions sont dans l'ensemble très prudentes : tout en reconnaissant que certains foyers à faible revenu, notamment en zone rurale et périurbaine sont très pénalisés par l'augmentation du prix des carburants, beaucoup d'associations notent les difficultés techniques et les risques que présente la mise en place d'une mesure ciblée. Les craintes portent en particulier sur la possibilité de trouver un équilibre entre équité et simplicité de la mesure (risques « d'usine à gaz », d'effet de seuil, de stigmatisation d'une part de la population).

Dans le cas où le gouvernement déciderait de mettre en place une telle mesure ciblée, les associations recommandent de ne pas fixer de conditions de ressources trop basses (des ménages avec deux salaires peuvent se trouver très gênés dans leur activité quotidienne par la cherté des carburants), et de ne pas la limiter aux seuls salariés effectuant leur trajet domicile-travail en voiture (les travailleurs indépendants, les mères au foyer, les demandeurs d'emploi doivent eux aussi pouvoir bénéficier de cette aide).

Annexe IX

La mesure la plus équilibrée et la plus consensuelle semble être l'attribution d'une aide forfaitaire sous plafond de ressources, ciblé sur les zones de disposant pas d'offre de transports en commun. Certaines associations se sont néanmoins prononcées en faveur d'une mesure visant à diminuer la dépendance des ménages à faible revenu à l'égard du carburant, par exemple sous forme d'une aide fléchée au remplacement des véhicules anciens, à la fois consommateurs de carburant et polluants.

Les associations ont souligné que certaines dispositions favorisant l'usage des transports en commun restent mal connues, en particulier l'obligation faite aux employeurs par la loi du 18 décembre 2008 de prendre en charge au moins 50% du coût de l'abonnement aux transports en communs de leurs salariés.

Enfin, on peut noter que seules deux associations préconisent une mesure générale de baisse de la fiscalité applicable aux carburants.

5. Liste des associations rencontrées

- ◆ ADEIC (association de défense, d'éducation et d'information du consommateur) : C. DOUARE, G. VELLA, A. POMMERY
- ◆ AFOC (association Force Ouvrière consommateurs) : Y. GIQUEL, A. MISSE
- ◆ ALLDC (association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs) : M. LAGAE ET L. COLY-DUFOURT
- ◆ ASSECO-CFDT (association études et consommation CFDT) : J. ARTIERES
- ◆ CGL (confédération générale du logement) : M. Michel FRECHET
- ◆ CLCV (confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie) : T. SANIEZ
- ◆ CNAFAL (conseil national des associations familiales laïques) : JM. BONNEMAYRE, H. ADET
- ◆ CNAFC (confédération nationale des associations familiales catholiques) : par conférence téléphonique : M. Laurent WALLUT
- ◆ CNL (confédération nationale du logement) : C. RINALDO
- ◆ CSF (confédération syndicale des familles) : A. KOVE, E. COHEN
- ◆ Familles de France : Mme BORNE
- ◆ Familles Rurales : JY MARTIN, T. DAMIEN
- ◆ FNAUT (fédération nationale des associations d'usagers des transports) : R. BERGOUNHOU
- ◆ INDECOSA-CGT (association pour l'information et la défense des consommateurs salariés de la CGT) : A. FAUCON, G. BONNET
- ◆ UFC-Que Choisir (union fédérale des consommateurs Que Choisir) : N. MOUCHNINO
- ◆ UNAF (union nationale des associations familiales) : N. REVENU
- ◆ 40 millions d'automobilistes : P. CHASSERAY