



HAL
open science

Marché des carburants : pas d'entente en Réunion, mais des questions en stock

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. Marché des carburants : pas d'entente en Réunion, mais des questions en stock. Revue Lamy de la Concurrence, 2015, 42, pp.32-34. hal-01150837

HAL Id: hal-01150837

<https://hal.science/hal-01150837v1>

Submitted on 12 May 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marché des carburants : pas d'entente en Réunion, mais des questions en stock

Florent Venayre*

(Référence : Venayre F., 2015, « Marché des carburants : pas d'entente en Réunion, mais des questions en stock », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 42, Janvier-Mars, pp. 32-34.)

L'Autorité de la concurrence vient une nouvelle fois d'avoir à étudier le marché des carburants dans l'île de La Réunion et, cette fois, la saisine sera sans suite. Il n'est cependant pas à exclure que le marché fasse bientôt l'objet de nouvelles discussions (décision n° 14-D-13 du 10 octobre 2014 relative à des pratiques alléguées par la commune de Saint-Leu).

On sait la question des carburants particulièrement sensible en outre-mer, du fait de leur caractère indispensable pour lutter contre le désenclavement des îles, assurer les importations essentielles à la vie économique et à la consommation locales et autoriser les flux touristiques qui abondent, parfois dans des proportions très importantes, les produits intérieurs bruts locaux. L'Autorité de la concurrence notait ainsi que « *le prix des carburants a été l'un des éléments déclencheurs de la crise contre la vie chère* »¹ débutée aux Antilles à la fin de l'année 2008, entraînant dans un premier temps les Etats-généraux de l'Outre-mer en 2009, puis, dans un second temps, l'évolution législative majeure qu'a représenté – pour

* Maître de conférences en sciences économiques, GDI EA 4240, Université de la Polynésie française et LAMETA UMR 5474, Université Montpellier I.

¹ Autorité de la concurrence, 2011, *Outre-mer – Dynamiser la concurrence, au service de tous*, La Documentation française, Collection Décllic, Janvier, p. 25.

l'ensemble des outre-mer – la loi Lurel². L'Autorité soulignait également, toujours au sujet des carburants, qu'ils constituaient « *un poste de dépense majeur pour les particuliers et de nombreux professionnels (pêcheurs, transporteurs, etc.)* »³.

Or, il faut bien reconnaître que l'activité de l'Autorité de la concurrence est, depuis les contestations ultramarines sur la vie chère, à la hauteur des enjeux du secteur des carburants. Tout d'abord, l'activité consultative de l'Autorité, lancée sur cette question en parallèle des Etats-généraux de l'Outre-mer, a permis de mettre en évidence une mauvaise régulation historique du secteur, débouchant sur plusieurs modifications de la réglementation (1.). Mais l'action de l'Autorité n'est, en matière de carburants, pas que consultative, puisqu'il existe un passé de contentieux, avec deux condamnations précédentes pour des pratiques constatées à La Réunion (2.). Sans doute l'accumulation de ces analyses passées peut-elle faire naître la suspicion en ce qui concerne le marché réunionnais, mais pour autant, nous verrons que l'Autorité évacue en l'espèce rapidement toute forme de doute quant aux pratiques d'entente alléguées (3.). Tout prête cependant à croire que le marché réunionnais des carburants sera à nouveau bientôt dans l'actualité, les interrogations pesant sur les capacités de stockage n'étant pas encore totalement dissipées (4.).

1. Une activité consultative dense liée à une régulation dysfonctionnelle

L'avis rendu en juin 2009 à la faveur d'une saisine du Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer avait été l'occasion pour l'Autorité de discuter des mécanismes de régulation des marchés de carburants dans les départements d'outre-mer (DOM)⁴. Si l'Autorité constatait la nécessité de recourir à une régulation des marchés, du fait du caractère monopolistique de ces activités, elle remettait en revanche sérieusement en doute le système qui prévalait à l'époque : le prix régulé, qui devait être un prix maximum à l'origine, s'était en effet avéré être un prix de revente imposé entravant la concurrence en prix des distributeurs⁵. C'est un constat « *assez accablant* » que dresse alors l'Autorité, en la personne de son vice-président, M. Patrick Spilliaert, et qui se trouve être « *assez exemplaire du type de situation bloquée et ancienne* »⁶.

« *Comment corriger les dérives de la régulation des prix dans les DOM ?* » s'interrogeait l'Autorité de la concurrence à la suite de ce premier avis de 2009 sur la situation

² Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, dite loi Lurel ou loi REOM. Voir : Grall J.-C., 2012, « Vers une économie administrée dans les DOM ? », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 33, pp. 28-29 ; Manna S., 2013, « Loi de régulation économique Outre-mer : les bases d'un droit de la concurrence ultramarin », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 35, pp. 125-130 ; Montet C. et Venayre F., 2013, « La loi REOM contre la vie chère en Outre-mer : une construction difficile entre concurrence et administration des prix », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 35, pp. 131-140.

³ *Outre-Mer – Dynamiser la concurrence, au service de tous, op. cit.*, p. 25.

⁴ Avis n° 09-A-21 du 24 juin 2009 relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les départements d'outre-mer.

⁵ *Idem*, points 71 à 74.

⁶ Spilliaert P., 2010, « Les avis de l'Autorité de la concurrence », *Concurrences*, n° 3-2010, pp. 58-64.

de la concurrence sur les carburants domiens⁷. La solution résidait pour l'Autorité dans le renforcement de la régulation amont et dans l'assouplissement de l'intervention aval⁸. Ces suggestions devaient retenir l'attention du gouvernement, qui allait proposer de nouveaux décrets pour réglementer les marchés ultramarins de carburants.

Ces décrets, à nouveau soumis à l'Autorité, furent l'objet de deux avis successifs, l'Autorité s'étant montrée dubitative sur certains aspects de leur première mouture⁹. Depuis, le système de régulation a été à nouveau revu en 2013, faisant l'objet d'un quatrième avis étudiant les spécificités des marchés domiens de carburants et les modalités de son encadrement par la puissance publique¹⁰. Ce remaniement de la réglementation a d'ailleurs été l'opportunité d'appliquer pour la première fois l'article L. 410-3 du Code de commerce qui avait été introduit par la loi REOM pour ouvrir la possibilité de réguler directement les marchés de gros¹¹.

2. De précédents contentieux sur le marché réunionnais...

Au-delà de la riche activité consultative dont il vient d'être fait état, les autorités de concurrence ont également eu une action contentieuse sur le marché des carburants à La Réunion.

On se souvient ainsi que le Conseil de la concurrence avait sanctionné les pétroliers exerçant sur le marché réunionnais en 2008¹². A l'époque, il était reproché aux différentes compagnies pétrolières d'avoir faussé l'appel d'offres d'Air France, en infraction du droit des pratiques anticoncurrentielles. Cette entente leur avait valu une sanction pécuniaire conjointe d'environ 40 millions d'euros. Il est vrai, cependant, que cette affaire avait surtout fait l'objet de commentaires car elle constituait la première application de l'article 22 du règlement 1/2003 : le Conseil de la concurrence avait ainsi pu bénéficier de perquisitions réalisées à Londres en son nom par l'*Office of Fair Trading*¹³. Les marchés domiens de carburants étrennent semble-t-il les textes de loi jusqu'alors inusités.

⁷ *Outre-Mer – Dynamiser la concurrence, au service de tous, op. cit.*, p. 29.

⁸ Avis n° 09-A-21, *op. cit.* point 151.

⁹ Avis n° 10-A-03 du 3 février 2010 relatif à deux projets de décret réglementant les prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'Outre-mer ; et : n° 10-A-16 du 28 juillet 2010 relatif à deux projets de décret réglementant les prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'Outre-mer.

¹⁰ Avis n° 13-A-21 du 27 novembre 2013 relatif aux projets de décret réglementant le prix des carburants et du gaz de pétrole liquéfié dans les départements d'Outre Mer.

¹¹ Voir : Venayre F., 2014, « Marchés de carburants dans les DOM : Evolution de la réglementation et première application de l'article L. 410-3 du Code de commerce », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 39, Avril-Juin, pp. 142-148.

¹² Décision n° 08-D-30 du 4 décembre 2008 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés des Pétroles Shell, Esso SAF, Chevron Global Aviation, Total Outre Mer et Total Réunion ; 2^{ème} pourvoi en cassation en cours.

¹³ Voir : Gstalter J., 2009, « Appels d'offres : Le Conseil de la concurrence applique pour la première fois l'article 22 du règlement 1/2003 (Shell, Esso, Chevron, Total) », *Concurrences*, n° 1-2009, pp. 193-194 ; Barbier

L'entente condamnée en 2008 ne constituait pourtant pas la première infraction au droit de la concurrence sur le marché réunionnais des carburants. En effet, quinze années auparavant, les pétroliers avaient déjà fait l'objet d'une sanction par le Conseil de la concurrence¹⁴, ce qui avait d'ailleurs autorisé le Conseil à invoquer la réitération des faits dans l'affaire de 2008¹⁵.

Il est intéressant de noter que, dans chacune de ces deux décisions contentieuses, la question du stockage du carburant est évoquée. La décision de 1993 note ainsi que les sociétés en cause « *sont propriétaires des installations de stockage* » et qu'elles sont donc ainsi « *en mesure de s'opposer à l'accès d'un nouvel opérateur sur le marché de la distribution du carburéacteur* ». Dans la décision de 2008, le Conseil relève également que les sociétés impliquées étaient toutes liées à la gestion des installations de stockage (point 228).

Il ne s'agit-là que des prémices d'une interrogation qui se fera plus précise dans l'activité consultative qui a suivi, et sur laquelle il ne sera pas inutile de revenir à la lumière de la nouvelle décision de l'Autorité¹⁶.

3. ... mais une absence d'éléments probants qui justifie le rejet de la saisine

Cette nouvelle affaire soumise à l'analyse de l'Autorité par une saisine de la commune de Saint-Leu¹⁷ est l'occasion de revenir une fois de plus sur la question de la commercialisation des carburants à La Réunion. Il s'agit cette fois d'une suspicion d'entente de la commune réunionnaise à l'égard des appels d'offres passés pour la fourniture de carburants, et plus spécifiquement pour son parc de véhicules automobiles. Les prix de gros et de détail étant réglementés, l'entente ne saurait cependant porter que sur la remise accordée par rapport au prix de détail.

La commune de Saint-Leu soupçonne en premier lieu les pétroliers de se répartir les marchés, certains d'entre eux s'abstenant de soumissionner aux appels d'offres lorsque d'autres le font, ou usant d'offres de couverture qualifiées de « *fantaisistes* » et n'ayant à ce titre « *aucune chance d'être retenue[s]* » (point 6 de la décision). Elle suggère également, dans un second temps, que les pétroliers se concertent pour maintenir stable dans le temps le montant de cette remise, qui s'élève en l'occurrence à 8 centimes pour le litre de gazole. Elle

de la Serre E., 2009, « Paris-Londres aller-retour via Saint-Denis de la Réunion : première décision du Conseil fondée sur des preuves obtenues en son nom par une autre autorité nationale de concurrence », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 19, Avril-Juin, pp. 67-71 ; Luc I., 2011, « Affectation du commerce entre Etats membres. Un point de vue de l'Autorité de la concurrence », *Concurrences*, n° 2-2011, pp. 19-23 ; et : Idot L., 2014, « Regards sur le règlement n° 1/2003 », *Concurrences*, n° 1-2014, pp. 2-8.

¹⁴ Décision n° 93-D-42 du 19 octobre 1993 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés Elf Antar France et Total Réunion Comores sur le marché de la distribution du carburéacteur dans le département de la Réunion.

¹⁵ Et ce en dépit du changement de nom de l'opérateur. Voir : Sélinisky V., 2009, « La réitération, circonstance aggravante », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 18, Janvier-Mars, p. 30.

¹⁶ Voir la quatrième partie de cet article.

¹⁷ Décision n° 14-D-13, *op. cit.*

considère que la démonstration de cette stabilité artificielle est établie par le fait que la marge des détaillants (les stations-services) est au contraire de 10 centimes, ce qui autoriserait donc les soumissionnaires aux appels d'offres à proposer des remises au moins équivalentes à ce montant, « *les modalités de délivrance du carburant aux communes et aux stations-services [étant] identiques* » (point 9).

L'analyse rapide de l'Autorité conduit à considérer que les éléments avancés par la commune de Saint-Leu sont insuffisants pour pouvoir incriminer les entreprises et renonce en conséquence aux poursuites, en application des dispositions de l'article L. 462-8 du Code de commerce. En effet, si le marché de la commune de Saint-Leu a effectivement été attribué à la même entreprise durant plusieurs années consécutives, il ressort de l'analyse que cela avait été provoqué par le dispositif d'attribution choisi par la commune elle-même, qui prévoyait une reconduction du marché annuel. Concernant le montant des remises, l'Autorité note qu'il existe une commune ayant pu bénéficier d'une remise légèrement supérieure (de 9 centimes) et relève aussi que les remises semblent être fonction des volumes achetés. Elle souligne de ce point de vue que les volumes commandés par la commune sont très inférieurs – de 10 à 15 fois moindre – que ceux des détaillants, ce qui empêche notamment d'inscrire les livraisons communales dans une tournée régulière, et dénie de ce fait la pertinence de la comparaison entre la fourniture des communes et celle des stations-services. En outre, la marge de 10 centimes des détaillants à laquelle il est fait référence ne représente pas toujours la marge nette finale de la station-service. Si celle-ci est en location-gérance, il est en effet prévu de reverser une partie de cette marge à la compagnie pétrolière.

4. Retour sur la question de l'articulation du stockage et de la vente

Les pétroliers sont ainsi mis hors de cause en raison de l'insuffisance des éléments fournis. Notons pour autant que l'Autorité mentionne, à l'occasion de sa brève présentation du secteur d'activité, que « *Total et Shell exploitent, sur le marché de la distribution au détail, les enseignes Elf et Shell par l'intermédiaire d'une société commune, la Société Réunionnaise des Produits Pétroliers (SRPP) qui a également des activités de stockage* »¹⁸. Une façon, sans doute, de rappeler que la question du stockage et de sa séparation de l'activité de vente au détail n'est toujours pas intégralement réglée aux yeux de l'Autorité.

Rappelons à cet égard que dès son avis de 2009, l'Autorité avait explicitement demandé la « *clarification de la situation de la SRPP* »¹⁹, soulignant que « *la question de la séparation fonctionnelle des activités de la SRPP en monopole se pose de manière aigüe à La Réunion à un double titre : la SRPP est active sur le marché aval avec deux enseignes Elf et Shell et, en outre, elle entretient des liens structurels avec un troisième réseau, celui de Total,*

¹⁸ Point 2 de la décision commentée.

¹⁹ Voir points 183 et suivants de l'avis n° 09-A-21, *op. cit.* La question du stockage aux Antilles et en Guyane avait également été soulevée dans l'avis.

qui appartient au même groupe pétrolier »²⁰. Les risques ainsi identifiés ont conduit l’Autorité à préconiser une mesure structurelle visant à filialiser les activités monopolistiques de la SRPP, de façon à ce que l’exploitant des capacités de stockage ne puisse pas intervenir en même temps sur le marché de la distribution²¹.

L’avis de 2013 sur les nouveaux décrets réglementant les marchés dominiens de carburants avait permis à l’Autorité de noter que la filialisation qu’elle appelait de ses vœux n’était toujours pas intervenue, « *malgré les engagements des actionnaires de le faire rapidement* »²². Elle regrettait donc que les quatre années écoulées n’aient pas permis de mettre encore en place une séparation structurelle des activités de stockage et de vente de la SRPP, mais elle notait avec satisfaction que les décrets prévoyaient d’en imposer la séparation comptable²³. En effet, les décrets commentés par l’Autorité précisait tous que « *les entreprises qui exploitent ces installations [de stockage] permettent aux opérateurs économiques d’y accéder dans des conditions non discriminatoire et pratiquent des prix orientés vers les coûts, incluant une rémunération raisonnable du capital* ».

Cela dit, le président Lasserre soulignait dès le mois suivant, lors de son audition par la Commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale, que : « *le véritable objectif à atteindre est le décroisement, c’est-à-dire la séparation entre le stockage d’une part, qui doit être géré de manière indépendante des pétroliers, et la distribution d’autre part, qui doit faire l’objet d’une mise en concurrence loyale entre les compagnies pétrolières* »²⁴. Le but final de l’Autorité est donc bien celui d’une séparation *structurelle* des activités de la SRPP : « *la séparation structurelle des activités de stockage et de distribution est bien notre objectif final, la séparation comptable n’étant qu’une étape* »²⁵. Le président Lasserre avait d’ailleurs, lors de cette audition, évoqué le recours au pouvoir d’injonction structurelle pour « *permettre d’infléchir la stratégie* » de Shell et Total en la matière.

Gageons que, si l’affaire est cette fois assez vite refermée – et sans dommage pour les entreprises en cause – nous devrions entendre prochainement reparler du marché des carburants à La Réunion.

²⁰ *Idem*, point 183.

²¹ *Idem*, point 192.

²² Avis n° 13-A-21, *op. cit.*, point 36.

²³ *Idem*, point 32.

²⁴ Audition par la Commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale de M. Bruno Lasserre, président de l’Autorité de la concurrence, sur les problèmes de concurrence en outre-mer, du mercredi 4 décembre 2013, Présidence de M. François Brottes. Voir, pour un commentaire de cette séance : Venayre F., 2014, « Audition du président de l’Autorité de la concurrence : confirmation du dynamisme de l’action outre-mer et premiers effets de la loi REOM », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 39, Avril-Juin, pp. 137-141.

²⁵ Audition de M. Bruno Lasserre, précitée.