



Les propositions de l'UFC-Que Choisir :

- Augmenter les capacités de raffinage**
 - Réguler le marché européen par une gestion des stocks de produits raffinés**
-

L'éventail des choix politiques

Sur le papier, réduire une tension quantitative peut amener à des mesures visant à baisser la demande européenne de distillat moyen ou à faire croître l'offre des raffineurs européens.

Nous présentons d'abord l'éventail des choix possibles de politiques publiques avant de concentrer notre propos sur le levier qui nous paraît le plus réaliste et qui revient à créer une régulation communautaire des stocks de produits raffinés.

1- Les solutions du côté de la demande : les consommateurs doivent-ils revenir à l'essence ?

Il s'agit de la solution proposée par les groupes pétroliers à un problème, la tension sur le distillat moyen, qu'ils ne nient pas.

Les pétroliers considèrent que le déséquilibre du marché provient de la diésélisation du parc de véhicules. Ils proposent alors trois remèdes :

- Les pouvoirs publics doivent mettre un terme à l'avantage fiscal dont bénéficie le diesel en France et dans certains autres pays européens. Par ce moyen, les consommateurs vont se reporter sur les moteurs essence, ce qui va rééquilibrer les marchés de produits raffinés. Leur principale revendication consisterait donc, pour la France, à appliquer une TIPP identique pour le diesel et l'essence (aujourd'hui l'écart est de 17 centimes au litre). Notons que, de facto, cette revendication amènerait à abolir la mesure de bonus malus écologique qui profite aux moteurs diesel.

- Les consommateurs ne choisissent pas seulement le moteur diesel pour l'avantage fiscal mais aussi parce qu'il permet des économies de consommation. Cette situation provient du fait que les constructeurs automobiles ont, ou auraient, plus investi dans l'amélioration des moteurs diesel que dans celles des moteurs essence.

- Les consommateurs doivent prendre conscience de la tension quantitative sur le marché du distillat moyen, ainsi que de son impact sur le prix, et doivent donc envisager les moteurs à essence sous un jour plus favorable.

Pour l'UFC-Que Choisir il est indéniable qu'au-delà de l'évident objectif environnemental, la baisse de la consommation des produits pétroliers est pour les ménages un moyen structurel de maîtriser sa facture énergétique. Nous plaçons ainsi pour que soient prises des mesures qui permettent au consommateur de réduire sa captivité pétrolière (développement du transport collectif, amélioration du rendement moteur des automobiles, bonus malus notamment).

Mais, sur la question précise du raffinage, il faut souligner les fortes limites de cette proposition. Tout d'abord, elle revient un peu à dire que, sur ce problème, tout le monde est responsable (les pouvoirs publics, les constructeurs, les consommateurs) sauf... les pétroliers eux-mêmes. Plus encore, l'argument tend à considérer que, devant cette tension quantitative, c'est à la demande (les consommateurs) et non à l'offre (les raffineurs) de s'adapter. Le raisonnement pourrait à la rigueur tenir s'il s'appliquait à une matière première non renouvelable qui appelle à une maîtrise de la consommation. Dans le cas présent, la tension quantitative ne s'applique pas ici au pétrole brut mais aux capacités de raffinage.

Il est acquis que les groupes pétroliers peuvent diminuer cette tension en développant ces capacités notamment sur le segment de la conversion. Enfin, les ménages peuvent très bien, pour des raisons environnementales, réduire leur consommation globale de pétrole tout en augmentant leur demande sur le segment du distillat moyen. La tendance actuelle va plutôt dans ce sens puisque l'équipement en voiture diesel vise à réaliser des économies de consommation.



Ainsi, les pétroliers doivent admettre que la diésélisation du parc va se poursuivre, car le moteur diesel permet des économies de consommation et, dans un contexte où le baril de pétrole dépasse les 100 dollars, cette caractéristique est fondamentale pour le budget du consommateur. Dès lors, on peut difficilement demander au consommateur de se reporter sur l'essence.

Enfin, il est possible que les constructeurs automobiles aient la possibilité d'améliorer le rendement des moteurs essence. Mais l'innovation technologique ne se décrète pas. Surtout, concrètement, le consommateur ne peut fixer ses choix que sur l'existant et, logiquement, il tend à préférer le diesel.

Dès lors, notre position consiste plutôt à dire qu'il revient, non au consommateur, mais au producteur de s'adapter aux besoins du client et que, dans le cas présent, cela est relativement possible.

2- Les solutions du côté de l'offre

- Un accroissement volontaire ou contraignant des capacités de raffinage

L'Union européenne pourrait demander aux groupes pétroliers de signer un accord volontaire d'augmentation des capacités de raffinage à l'horizon de 6 ou 10 ans. Si l'accord n'est pas respecté, un règlement contraignant obligerait à cette augmentation de capacité.

Ce type de schéma est assez courant dans le processus communautaire et nous venons de l'examiner dans le cas des normes d'émission automobiles.

Il y a cependant assez peu de chance pour qu'il soit bien accueilli. En effet, il paraît peu en phase avec la doctrine communautaire que les instances européennes décident de définir quel doit être le bon niveau d'offre sur un marché et quelles doivent être les capacités de production sur un secteur.

En outre, les groupes pétroliers pourront faire valoir l'argument, en soit assez recevable, selon lequel la consommation de diesel va peut être diminuer en Europe plus que ce qui est prévu et que l'augmentation des capacités de raffinage entraînerait, comme dans les années 1980, une chute de la rentabilité sur le secteur. Au delà même d'une opposition doctrinale, les instances européennes ne voudront pas prendre le risque de provoquer un accident industriel en demandant une augmentation trop importante des capacités.

Sur ce point, nous pensons qu'une voie moyenne peut être trouvée. Dans un premier temps, les groupes pétroliers devraient prendre l'engagement volontaire d'accroître leur capacité de raffinage notamment sur le segment de la conversion. Cet engagement est d'autant plus tenable si on considère la santé financière des groupes pétroliers y compris sur le secteur du raffinage.

Dans un second temps, si les groupes pétroliers ne prennent pas d'engagement volontaire, les autorités européennes devraient alors envisager une augmentation contraignante des capacités mais en centrant cette dernière sur les capacités de conversion. En effet, il serait trop interventionniste, et en soi assez inutile, que l'Europe définisse le juste niveau des capacités de raffinage dans son ensemble (essence, distillat moyen, fioul lourd, etc.).

Le segment des capacités de conversion est quant à lui très stratégique pour les consommateurs européens. Le développement de ces capacités revient notamment à accroître le rendement des raffineries en distillat moyen, ce qui permet de détendre le marché et de limiter la hausse de la marge de raffinage.

Plus encore, la Commission estime elle-même que le développement des capacités de conversion est le seul outil efficace pour se préparer à la raréfaction, et donc à la forte inflation, du brut léger.

A défaut d'un engagement volontaire, une augmentation contraignante des capacités de conversion devra donc être envisagée par la Commission.



- La régulation « à la marge » par les stocks de produits raffinés

Ce schéma est plus subtil que le premier. Sur une période indicative de deux ans, l'Union européenne constitue des stocks de produits raffinés en achetant aux opérateurs installés. Ensuite, elle utilise ces stocks pour réguler le marché.

Si le marché est très tendu et que la marge de raffinage est très élevée, elle va vendre une partie de ces stocks, ce qui va détendre le marché d'un point de vue quantitatif et faire baisser la marge de raffinage. Une fois celle-ci revenue à un niveau raisonnable, l'Union cesse d'écouler des stocks. A l'inverse, dans le cas, désormais assez hypothétique, où les capacités de raffinage sont trop importantes et où la rentabilité des raffineurs est négative, l'Union peut acheter des produits raffinés pour les stocker, ce qui retend un peu le marché et accroît la marge.

Le principe de cette proposition est qu'il s'agit d'une régulation « à la marge ». En effet, la tension sur le marché de raffinage, qui peut faire flamber le prix, se forme sur des quantités qui ne sont pas très importantes. A titre indicatif, quand le taux d'utilisation des raffineries passe de 78 à 88 % par exemple. Dès lors, il suffit simplement d'éviter que la tension monte pour rester, par exemple, à un taux d'utilisation de 78 %.

Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de disposer d'outils industriels publics ou de forcer la main aux raffineurs privés. Il suffit de disposer du niveau de stocks adéquats qui permet d'éviter les situations de surchauffe.

Le projet de directive communautaire sur les stocks ... retoqué par le Parlement européen

Le 11 septembre 2002, la Commission européenne a rendu publics une communication et un projet de directive concernant « *des mesures coordonnées en matière de sécurité des approvisionnements stratégiques* »

Le postulat général de cette communication est le suivant :

« S'agissant de l'offre en énergie, le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique a toutefois fait apparaître une situation paradoxale : au moment même où l'Union européenne se dote du marché intérieur de l'énergie le plus intégré au monde, cette réalisation n'a pas été accompagnée de la nécessaire coordination des mesures permettant d'en garantir la sécurité des approvisionnements externes, tant pour le pétrole que pour le gaz naturel ».

La Commission identifie deux problèmes liés à l'approvisionnement énergétique. Le premier renvoie à la sécurité stratégique pure, c'est-à-dire au risque de rupture d'approvisionnement. Cette préoccupation concerne essentiellement le gaz car nos fournisseurs sont en nombre très réduit.

Le second problème est de nature économique car les tensions quantitatives sur le marché de l'énergie génèrent une instabilité des prix souvent à la hausse. Les produits pétroliers sont particulièrement concernés par ce risque.

- Tension quantitative et volatilité des prix : l'analyse de la Commission

D'une façon remarquablement prémonitoire, la Commission avait très bien anticipé en 2002 ce que nous connaissons aujourd'hui sur les marchés des produits pétroliers.

Le point de départ de son analyse est qu'« *un risque économique a pour origine la volatilité des marchés. Cette volatilité peut notamment être provoquée par une menace de rupture physique des approvisionnements* ».

Elle décrypte ensuite pourquoi la tension quantitative fait monter le prix des produits pétroliers :

« L'analyse de l'évolution des marchés énergétiques révèle en effet, en marge des ruptures physiques d'approvisionnement, une autre source de préoccupation : les mouvements d'anticipation d'une rupture potentielle des approvisionnements. La «perception généralisée» par les opérateurs d'un risque d'une rupture potentielle future entraîne en effet des achats de panique, et ce même s'il existe un équilibre apparent de l'offre et de la demande. Il en résulte des fortes hausses des prix, qui affectent directement les coûts des entreprises ainsi que le pouvoir d'achat des consommateurs privés ».

En définitive, c'est la perspective potentielle d'une rupture, même si elle est très hypothétique, qui modifie les anticipations des opérateurs sur le marché et qui pousse le prix à la hausse.

L'ambition de la Commission est donc de réduire les périodes de tension quantitative potentielles pour éviter des brusques flambées du prix.

- L'état des lieux du système communautaire

En l'état de la réglementation en 2002, les Etats membres doivent maintenir un niveau de stocks équivalent à 90 jours de consommation pour chacune des trois catégories principales de produits pétroliers à usage énergétique. Les Etats membres doivent aussi se tenir prêts à agir en cas de risques de rupture physique.

En situation de crise, la Commission européenne peut fixer un objectif en termes de réduction de la consommation. Mais elle « *ne dispose d'aucun pouvoir pour imposer un déstockage* » qui permettrait de détendre le marché.



En outre, il apparaît que contrairement aux Etats-Unis, où les stocks sont constitués par les autorités publiques, les stocks de sécurité européens sont pour l'essentiel détenus par les sociétés pétrolières. Il apparaît alors que *« la quantité de produits pétroliers effectivement à disposition des Etats membres en cas de crise, c'est-à-dire effectivement mobilisable à court terme, est très incertaine dans la mesure où les stocks de sécurité des opérateurs se confondent avec leurs stocks opérationnels »*.

Enfin, et surtout, la Commission constate que *« la législation communautaire actuelle ne prévoit de règles harmonisées d'utilisation des stocks de sécurité que pour faire face à une rupture physique dans l'approvisionnement pétrolier. Il s'agit d'un outil de gestion d'une pénurie physique existante, qui n'a nullement vocation à faire face à la volatilité des marchés »*.

Le constat est clair : le système de stock européen n'est pas conçu pour réguler le marché.

La Commission en conclut qu'*« il convient dès lors de définir des règles qui participeront à un rapprochement des dispositions nationales et qui assureront, en cas de crise ou de menace de crise de l'approvisionnement pétrolier, la solidarité et l'unité d'action nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur »*.

- Les propositions de la Commission pour une réforme du système des stocks

Le projet de directive propose de réformer la gestion des stocks sur plusieurs points. Les premiers axes sont techniques et visent à créer un véritable système communautaire de stocks. Nous les évoquons rapidement.

La directive propose premièrement d'harmoniser les systèmes nationaux de stockage où *« tous les Etats membres institueront un organisme public de détention des stocks pétroliers, qui devra être propriétaire de stocks représentant au minimum un tiers des obligations prévues en la matière »*. Deuxièmement, la Commission demande que l'utilisation des stocks obéisse à un mécanisme « harmonisé », c'est-à-dire piloté et décidé par les autorités communautaires.

Au-delà de ces aspects organisationnels, la dernière proposition est de loin la plus structurante. Elle vise à passer d'une logique de simple « sécurité stratégique » à une logique qui comprendrait aussi la régulation économique.

La Commission estime qu'il faut *« prévoir des règles communes d'utilisation des stocks de sécurité afin de réagir de manière unie et solidaire en cas de risque économique, plus précisément en cas de perception généralisée d'un risque de rupture physique générant une volatilité des marchés »*.

Le critère de décisions en la matière est on ne peut plus clair : *« l'élément « prix » sera un des éléments fondamentaux pour définir une situation de risque économique, étant donné que la perception d'une rupture d'approvisionnement aura un effet sur les prix »*.

Enfin, il va de soi que cette politique ne permet de réguler le marché que si l'autorité dispose d'un volume de stocks suffisamment conséquent. La Commission a ainsi proposé que le volume minimal de stocks détenus passe de 90 jours de consommation à 120 jours. Dans le contexte présent, il est probable que des stocks de 150 jours de consommation soient au minimum requis.

- Un projet de directive taillé en pièces par le Parlement européen

Le projet de directive a été examiné le 22 septembre 2003 en séance plénière du Parlement européen. Sur le volet pétrole, il a été rejeté en bloc.

Le rapporteur de la Commission industrie du Parlement estimait qu'il est *« incroyablement difficile d'élaborer des réglementations et de se mettre d'accord sur des critères clairs et objectifs applicables à toutes les situations imaginables en cas d'augmentation rapide des prix du pétrole. Je rejette par conséquent la proposition de la Commission visant à faciliter la libération des stocks de pétrole, même lorsqu'il n'y a pas de pénurie physique »*.

Le rapporteur a aussi refusé l'augmentation des stocks de 90 à 120 jours estimant qu'*« il est relativement onéreux d'augmenter les réserves et tant le transport que le stockage affectent l'environnement »*.



Le rapporteur de la commission environnement souligne pour sa part que la politique des stocks aura bien du mal à réguler le prix du baril : *« une conviction exprimée par la Commission dans sa proposition - que le relèvement des stocks de sécurité de 90 à 120 jours contribuera à nous permettre de mener une politique proactive eu égard au prix du pétrole brut. Si une véritable pénurie de pétrole brut devait se produire, 120 jours de réserve n'apporteraient qu'un soulagement minime »*.

Par ailleurs, la perte de souveraineté nationale sur les stocks stratégiques est la préoccupation première des parlementaires. Le transfert de responsabilité vers l'autorité européenne sonne comme un casus belli pour eux.

La seule ouverture proposée est que les Etats membres puissent avoir plus de moyens, sans qu'il soit précisé lesquels, pour inciter les raffineurs à investir.

Devant ce refus en bloc du Parlement, la Commission européenne a dû revoir sa copie et faire d'autres propositions.

Au final, une directive sur la gestion des stocks sera bien adoptée le 24 juillet 2006. Concernant le pétrole, la directive n'introduit que des réformes très secondaires.

Il est simplement demandé aux Etats membres d'avoir la capacité effective de mobiliser ces stocks en cas de crise et d'améliorer l'information et la transparence du stockage. Il est aussi recommandé, mais de façon optionnelle, des coopérations entre Etats membres et de favoriser le stockage par une agence publique plutôt que le stockage par les raffineurs.

Enfin, les trois points cruciaux de la réforme envisagée en 2002 ont disparu : les Etats Membres gardent la compétence, le volume de stocks détenus est laissé à 90 jours et, surtout, le principe d'une utilisation des stocks à des fins de régulation du marché n'est pas inscrit dans le texte.

- Notre amendement à ce projet : se focaliser sur le pétrole raffiné plus que sur le pétrole brut

Le projet de directive communautaire nous semble excellent. Il faut même saluer son caractère visionnaire : affirmer en 2002, quand le prix du baril était de 25 dollars, qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de régulation du prix pour atténuer les flambées que provoqueront des tensions quantitatives. La Commission a tout simplement décrit ce qu'il s'est passé depuis 2004 !

Il subsiste tout de même un hiatus entre notre approche et celle de la Commission. Concrètement, la grande majorité des stocks pétroliers en Europe sont des stocks de produits raffinés. Et ces stocks obéissent à une règle de diversification car ils portent sur toutes les catégories de produits (essence, diesel, fioul, etc.).

L'idée de la Commission est de libérer ces stocks sur le marché quand le prix du baril de brut augmente fortement. En clair, si on libère des produits raffinés, cela fait baisser pour un temps la demande européenne de brut en amont et cela peut permettre une détente du prix du brut en Europe.

Notre proposition revient aussi à utiliser ces stocks mais nous pensons que cela permettrait surtout de réguler les tensions quantitatives et les prix sur le marché du raffinage. Nous soutenons même l'idée que la régulation par les stocks serait plus efficace si elle se focalisait sur la tension quantitative portant sur les produits raffinés.

En effet, au niveau du pétrole brut, le marché est mondial, les volumes sont très importants et la spéculation est soutenue. Il faut donc disposer d'un très grand volume de stock pour peser sur les équilibres de marché.

Le marché de produits raffinés est, de son côté, de taille européenne, plus réduit en volume et moins spéculatif. Il est donc plus aisé de peser sur le marché. On peut comprendre la position communautaire dans le contexte de 2002 car, à l'époque, la marge de raffinage était assez faible et, historiquement, la volatilité était centrée sur le marché du brut.

L'émergence d'une nette problématique sur le raffinage, et le principe de réalité quant à l'impact d'une politique de stocks sur les différents marchés, plaident désormais pour que la Commission européenne réitère son projet mais en l'orientant plus vers la régulation de la marge de raffinage.

La politique par les stocks : points faibles et points forts

1. Les points faibles

- Sur un marché tendu est-il possible de constituer des stocks ?

Pour mener une telle politique, il faut constituer des stocks, c'est-à-dire en acheter aux raffineurs. Dans un contexte de tension structurelle, ces achats sur le marché risqueraient d'accroître la hausse de la marge de raffinage et donc le prix des produits pétroliers.

En réalité, le marché des produits raffinés n'est pas tendu toute l'année mais connaît des variations saisonnières. Lors de ces périodes de demande relativement basse, prélever des quantités sur le marché tirera le prix à la hausse mais dans des proportions modérées. Au final, de façon progressive, il est possible de constituer des stocks sans trop perturber le marché. Une contrainte subsiste tout de même : il faut attendre au moins 18 à 24 mois pour disposer de stocks conséquents. La politique de régulation par les stocks ne peut donc pas être mise en place sur le court terme.

- Le coût de la politique de stocks

Cet argument a été soulevé par des parlementaires européens sans pour autant que soient avancés des éléments chiffrés. Nous nous sommes prêtés à l'exercice.

En soi, la politique des stocks mobilise deux coûts : celui de l'achat des produits pour constituer les stocks et le coût du stockage.

Nous estimons que les coûts d'achat des produits est un facteur négligeable. En effet, le régulateur achète en année n un produit qu'il va à un moment déstocker en année $n+1$ ou $n+2$. Par définition, le régulateur commence à déstocker quand les prix sont élevés. On peut donc supposer qu'il va réaliser une plus value entre le prix d'achat et le prix de vente de ce stock ! Certes, d'un autre côté, il doit immobiliser une somme sous forme de stocks, qui représente d'ailleurs une forme de patrimoine. En considérant ces deux éléments, nous estimons que le coût d'achat n'est pas une contrainte significative.

Le stockage représente lui un coût non récupérable. En France, par exemple, le rapport annuel de la direction centrale de l'énergie montre que le coût annuel du stockage se monte à 457 millions d'euros en 2006. Cela signifie qu'une augmentation substantielle du niveau de stocks (mettons d'un tiers) entrainerait un surcoût annuel de 150 millions d'euros environ.

Mais il faut mettre ces sommes en miroir avec l'impact de la hausse des marges de raffinage qui sont bien plus destructrices pour le pouvoir d'achat des consommateurs. 150 millions d'euros cela équivaut approximativement à une hausse annuelle de 1,5 centime de la marge de raffinage sur le seul diesel. En rythme annuel, cette marge a augmenté de 6 centimes entre 1998 et 2006 puis de 8 centimes sur les 4 premiers mois de l'année 2008 !

Même si une expertise pourrait faire un point plus complet, nous estimons que le coût de stockage ne représente que peu de choses comparativement aux gains que pourraient générer une régulation des excès de la marge de raffinage.

- L'arme des stocks a ses limites : il n'est pas si simple d'être plus fort que le marché

Quand le marché est trop tendu et que la marge flambe, il suffit d'écouler des stocks pour faire baisser la pression. Le mécanisme est parfait sur le papier mais il reste quelque peu aléatoire en pratique.

L'arme des stocks présente en effet une limite importante : si la tension quantitative est structurellement forte et que les raffineurs n'ont aucune volonté de changer la situation, la politique d'intervention aura du mal à inverser la tendance.



En effet, les quantités stockées sont parfois finies et face à un marché très orienté vers une tension et une hausse des marges, l'écoulement des stocks publics peut être tout à fait insuffisant. Ce phénomène est bien connu dans le domaine monétaire : ce n'est pas parce qu'une banque centrale soutient sa monnaie que le soutien est efficace car les opérateurs du marché peuvent avoir décidé que cette monnaie doit baisser. En d'autres termes, dans certains cas, les forces du marché et des anticipations des opérateurs peuvent être plus puissantes que l'intervention régulatrice même si cette dernière est massive.

Pour nuancer ce propos on peut signaler que le marché des produits raffinés reste pour l'instant modérément spéculatif ce qui rend plus aisée l'intervention par les stocks. En outre, tout est une question de quantité : l'Europe doit se préparer à constituer des stocks substantiels pour être réellement en capacité de peser sur le marché.

Au final, ce contre argument vise surtout à prévenir que la politique par les stocks ne sera pas d'une efficacité absolue et certaine. Mais elle introduirait tout de même un progrès très net relativement à la situation actuelle.

- Les interférences entre les vocations stratégiques et économiques des stocks

A l'origine, les stocks pétroliers ont été créés pour faire face à une urgence stratégique c'est-à-dire, en cas de rupture d'approvisionnement, permettre un approvisionnement minimal des fonctions essentielles.

Les craintes exprimées par certains Etats membres tiennent au fait que transférer la compétence de gestion au niveau communautaire, et lui assigner une vocation de régulation économique, risque de fragiliser l'impératif de sécurité stratégique.

Cet argument, qui existe chez des décideurs politiques, nous paraît bien faible car la constitution de stocks commerciaux se veut complémentaire à celle des stocks stratégiques. En outre, il faut remarquer que le problème « stratégique » d'une rupture d'approvisionnement, s'il est bien réel dans le domaine du gaz naturel, est beaucoup moins probable dans le cas des produits pétroliers car la diversité des fournisseurs est importante. En d'autres termes, la problématique principale pour le consommateur n'est pas le risque de rupture d'approvisionnement mais celui de payer plus cher son carburant.

2. Les points forts

- La Commission européenne l'a proposé elle-même en 2002

On peut souligner qu'il y a une réelle convergence de vue entre l'UFC-Que Choisir et la Commission sur le principe même de gestion des stocks : il faut sortir d'une gestion à minima, c'est à dire à seule vocation stratégique, pour créer un outil de régulation économique visant à éviter une surchauffe sur les marchés pétroliers et à contrer les phénomènes spéculatifs.

Il faut tout de même reconnaître des nuances, parfois fortes, entre ce que propose la Commission et ce que nous plaçons.

Premièrement, pour les raisons évoquées précédemment, nous soutenons l'idée que la politique de stocks doit s'orienter non sur la régulation du marché du brut mais sur celle du marché des produits raffinés.

La deuxième nuance entre la Commission et l'UFC-Que Choisir tient au fait qu'il ne faut pas surestimer l'ambition communautaire de régulation du marché. La Commission n'a pas envie d'encadrer le prix du brut, ou les marges de raffinage, par la gestion des stocks et d'intervenir régulièrement sur le marché quand bien même celui-ci serait très perturbé. L'idée de la Commission est plutôt d'éviter des situations extrêmes et la définition de ce niveau d'extrémité est floue. Notre proposition se veut bien sûr plus volontariste.

En dépit de ces nuances réelles, nous pouvons estimer que la perspective d'une politique de régulation par les stocks des produits pétroliers bénéficie de solides appuis au sein de la Commission européenne ce qui, au moins sur le moyen ou long terme, prête à un certain optimisme quant à la faisabilité de la proposition.



- La gestion du marché par les stocks : une vieille habitude de l'Union européenne

Ce point est complémentaire au premier : la gestion de marché par les stocks est un vieux classique de la politique communautaire. On pense notamment au secteur agricole où l'Europe a longtemps pratiqué de façon très intense cette politique non pour éviter que les prix flambent mais pour éviter qu'ils ne baissent trop et protéger ainsi le revenu des agriculteurs.

D'un point de vue organisationnel et technique, la Commission Européenne bénéficie donc d'une compétence et d'une expérience sans égal dans le domaine de la régulation d'un marché par les stocks.

- Un mécanisme anti-spéculation car il fixe des limites à la tension quantitative

Il s'agit du principal argument avancé par la Commission. Même si le segment des produits raffinés est loin d'être aussi spéculatif que celui du baril de brut, le phénomène existe et risque de s'amplifier. L'arme des stocks constitue un mécanisme préventif contre une spéculation excessive.

Considérons, par exemple, que la marge de raffinage passe de 8 centimes à 12 centimes. Supposons aussi que la Commission a pour habitude d'intervenir par les stocks à partir d'une marge à 13 centimes. Le signal envoyé à la spéculation est clair : n'espérez pas que la marge aille au delà de 13 centimes car il y aura une intervention par les stocks. Si la marge atteint 12 ou 13 centimes au litre, la spéculation s'arrêtera car un cap aura été fixé.

Du coup, l'arme des stocks devient préventive car, d'eux-mêmes, les professionnels ne pousseront pas la marge trop haut en sachant qu'il existe un mécanisme de correction qui interviendra quoiqu'il arrive. Dans bien des cas, la politique des stocks créera de la régulation non en intervenant concrètement sur le marché mais par le caractère dissuasif de sa seule existence.

- Un mécanisme sans risque pour les pétroliers car il régule les hausses mais aussi les baisses de marge

La grande réponse des groupes pétroliers quant à notre critique sur les capacités de raffinage est claire. Dans les années 1970, ces groupes ont beaucoup investi, puis la consommation a baissé, le secteur s'est retrouvé en surcapacité pendant 15 ans et avec une rentabilité sur le raffinage très faible. Aujourd'hui, si les capacités de raffinage sont relancées, il est possible qu'en parallèle la consommation baisse fortement ce qui induirait des surcapacités. En investissant trop nous risquons donc de retrouver le spectre des années 1980 où les surcapacités avaient produit une faible rentabilité du raffinage.

La politique des stocks peut justement parer à une baisse trop importante de la marge de raffinage. En effet, si le marché est en surcapacité et que les raffineurs perdent de l'argent, l'Union européenne peut, sous certaines contraintes, acheter sur le marché en constituant des stocks et soutenir ainsi la rentabilité du raffinage.

En d'autres termes, la politique des stocks vise, pour nous, à protéger le consommateur contre un excès de rationnement mais elle peut aussi servir à éviter des pertes au raffineur. Il sera donc difficile pour les groupes pétroliers d'affirmer que cette proposition leur est préjudiciable.

- Synthèse : le mécanisme le moins interventionniste mais qui permet une régulation effective

Pour résumer les avantages de la politique par les stocks, on peut estimer que ce mécanisme est le moins interventionniste tout en permettant aussi une certaine efficacité.

Le mécanisme revient simplement à intervenir quand le niveau de tension quantitative et de prix paraît trop élevé. Plus encore, le mécanisme vise à dissuader les opérateurs d'atteindre des pics de tension et de prix. Idéalement, une politique de stock très réussie est une politique où on n'utilise jamais ces stocks !

Par conséquent, cette proposition constitue pour nous le meilleur compromis entre la nécessaire régulation des excès du marché des produits raffinés et le souci d'éviter les écueils d'une trop forte intervention.

Résumé des propositions de l'UFC-Que Choisir

1- Les groupes pétroliers doivent investir dans les capacités de raffinage

L'UFC-Que Choisir constate que les produits pétroliers issus du distillat moyen (diesel, fioul domestique, kérosène) connaissent une inflation spécifique en partie due aux sous capacités du raffinage européen. Face à cette situation très préjudiciable pour les consommateurs, l'UFC-Que Choisir demande aux groupes pétroliers européens d'accroître leurs capacités de raffinage sur ce segment notamment par un effort accru dans le domaine des capacités de conversion.

Faute d'engagement volontaire crédible de la part des professionnels, la Commission européenne devra alors envisager une augmentation contraignante des capacités sur le segment clé de la conversion.

2- Réguler la marge de raffinage par une politique communautaire de gestion des stocks

L'UFC-Que Choisir estime que la sous capacité structurelle de l'appareil de raffinage européen provoque une telle perturbation du prix des produits pétroliers qu'il est nécessaire d'avoir recours à un mécanisme de régulation du marché à l'échelle européenne.

Nous préconisons que soit adoptée une politique ambitieuse de gestion des stocks de produits raffinés permettant d'éviter des situations de trop forte tension quantitative et qui dissuaderait les comportements spéculatifs.

Mener cette politique implique :

- 1- qu'une autorité communautaire puisse cordonner et définir les actions de stockage et de déstockage menées dans chaque Etat membre,
- 2- qu'il soit reconnu le principe d'une gestion des stocks pour des raisons économiques et non plus pour une seule raison de sécurité stratégique,
- 3- que l'autorité dispose d'un volume de stock plus important afin d'avoir la capacité de peser sur le marché.

Les deux propositions se veulent complémentaires. L'augmentation des capacités de raffinage vise à remédier au problème structurel du secteur. La politique de stock permet d'éviter les épisodes de surchauffe sur la marge de raffinage qui, faute de mécanisme correcteur, risquent d'être de plus en plus courants.