

Dix préconisations pour le *pouvoir* *d'achat* en Outre-mer

RAPPORTEURES

Ghislaine Arlie et Véronique Biarnaix-Roche

2023-023
NOR : CESL1100023X
Mercredi 11 octobre 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 11 octobre 2023

Dix préconisations pour le *pouvoir d'achat* en Outre-mer

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la délégation aux Outre-mer

Rapporteuses :
Ghislaine Arlie
et Véronique Biarnaix-Roche

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisie par décision de son bureau en date du 30 mai 2023 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation aux Outre-mer, la préparation d'un avis *Dix préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*. La délégation aux Outre-mer présidée par M. Eric Leung-Sam-Fong a désigné Mmes Ghislaine Arlie et Véronique Biarnaix-Roche comme rapporteuses.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	8
I - LES OUTRE-MER SOUFFRENT DE FORTES INÉGALITÉS DE REVENUS	22
A. La pauvreté touche massivement la population	22
B. Le manque d'emplois est la cause première de l'insuffisance de revenus	34
C. Un dialogue social à renforcer en Outre-mer	39
II - LES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES ET DE GRANDE CONSOMMATION SONT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉS	49
A. Les prix sont de plus en plus élevés en Outre-mer	49
B. Les autres dépenses contraintes pèsent de plus en plus lourd dans le budget des ménages	66
III - LA PRODUCTION LOCALE EST UNE RÉPONSE PERTINENTE À LA CRISE DU POUVOIR D'ACHAT	76
A. Le développement de la production locale est l'enjeu prioritaire	76
B. La réforme de l'octroi de mer	86
Conclusion	93
Déclarations des groupes	94
Scrutin	110
Annexes	112

synthèse

La problématique du pouvoir d'achat est l'une des principales causes de tension sociale en Outre-mer. Nombre de revendications exprimées lors des manifestations de ces dernières années relèvent de cette problématique. La cherté de la vie et la faiblesse des revenus liée au chômage, suscitent un fort sentiment d'injustice avec un enjeu majeur d'exclusion des populations les plus pauvres : 900 000 les personnes vivent ainsi sous le seuil de pauvreté en Outre-mer.

Les prix sont de plus en plus élevés et les écarts avec l'hexagone se sont accentués en 2022 par rapport à 2015 et 2010. Les prix sont 10 à 15 % plus élevés dans les DROM, et 30 à 40 % plus élevés en Polynésie et Nouvelle Calédonie. Les écarts sont encore plus importants sur les produits alimentaires (environ 30 % plus chers dans les DROM), qui représentent l'un des premiers postes de consommation des ménages. 55 % des sondés disent ainsi renoncer régulièrement à des dépenses du quotidien afin d'assurer l'essentiel.

L'étude du CESE de 2020 : Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités, rapportée par Mme Véronique Biarnaix-Roche et M. Joël Lobeau, posait un constat approfondi et formulait 19 pistes de réflexion. Celles-ci ont été en grande partie suivies d'effet et le CESE se félicite d'avoir été entendu. Les mesures gouvernementales ont été renforcées à l'automne 2022 dans le cadre de la démarche « Oudinot du pouvoir d'achat » et le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) qui s'est tenu le 18 juillet 2023, a annoncé une série de mesures qui rejoignent les

propositions formulées par le CESE. L'objet de cet avis est de revenir sur ce sujet central pour nos concitoyens, d'appuyer les réflexions qui avaient été conduites en 2020, et de proposer aux pouvoirs publics de nouvelles préconisations actualisées.

Pour cet avis, la délégation aux Outre-mer a travaillé en complémentarité avec la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur *Le coût de la vie dans les*

collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, présidée par M. Guillaume Vuilletet, député du Val-d'Oise, et rapportée par M. Johnny Hajjar, député de la Martinique. La délégation a suivi les auditions publiques de la commission d'enquête et mené ses propres auditions en parallèle en veillant à une bonne concordance entre les deux approches.

La crise du pouvoir d'achat est celle d'un modèle économique dans son ensemble. Le problème est en effet multifactoriel : surcoûts liés aux importations ; concentration des principaux importateurs et distributeurs ; taille des marchés locaux ; fiscalité locale assise sur les importations ; manque d'emplois locaux et faiblesse des revenus ; insuffisance des productions locales y compris pour les produits frais.

Le CESE souhaite apporter des propositions d'ensemble à cette problématique très systémique : 10 préconisations sont formulées dans le cadre de cet avis dont certaines peuvent être immédiatement appliquées dans le cadre du Projet de loi de finances 2024.

PRÉCONISATION #1

Le CESE préconise la mise à disposition par les Centres communaux d'action sociale de « chèques » dédiés à l'aide alimentaire, à l'énergie, au transport, à l'eau et au logement, pour les foyers les plus modestes afin d'augmenter le pouvoir

d'achat, prévenir le surendettement et maintenir l'accès aux services essentiels. Le versement pourrait intervenir automatiquement aux plus précaires avec la déclaration de revenus.

Le CESE préconise au ministère des Outre-mer de prévoir un financement budgétaire pérenne et suffisant à la hauteur des besoins, sur les crédits du programme 123 - Conditions de vie Outre-mer, permettant le financement des aides sociales versées par les communes aux ménages particulièrement fragilisés.

PRÉCONISATION #2

Le CESE demande la mise en application en Outre-mer de l'ensemble des accords nationaux et des conventions collectives antérieurs à 2017 dont la « loi travail » prévoit le maintien, et le cas échéant leur adaptation aux spécificités locales.

Le CESE préconise aux pouvoirs publics la mise en place d'une commission spéciale au niveau du territoire réunissant les représentants des employeurs et des organisations syndicales représentatives, chargée d'adapter ces conventions collectives nationales aux spécificités ultramarines pour les rendre applicables avant la fin de l'année 2024.

PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise de majorer la prime d'activité versée par les Caisses d'allocations familiales dans les Départements et Régions d'Outre-mer pour tenir compte de la faiblesse de revenus d'un grand nombre de salariés, de l'insuffisance de conventions collectives, et des tensions importantes sur le pouvoir d'achat. Un même mode de calcul devra être appliqué à l'ensemble des DROM.

Les effets du dispositif de prime d'activité majorée devront être évalués notamment au regard des risques d'effets de seuil et d'aubaine qu'il comprend, car les

exonérations sont concentrées sur les niveaux de 1 à 1,7 SMIC, puis jusqu'à 2,7 SMIC, qui représentent la majorité des emplois en Outre-mer. Une progressivité des exonérations permettrait d'éviter ces effets et d'augmenter les rémunérations sans pénaliser les salariés qui risqueraient de perdre le bénéfice de la prime d'activité majorée.

PRÉCONISATION #4

Le CESE préconise à l'INSEE de mener une enquête spatiale des prix tous les 3 ans, plutôt que tous les 5 à 7 ans comme cela a été le cas pour les dernières enquêtes (2010, 2015, 2022).

Le CESE demande de rendre effective l'obligation de transfert des données de caisse des distributeurs en continu à l'INSEE, en Outre-mer comme cela se pratique dans le reste de la France. Les textes qui prévoient la transmission des données de caisse s'appliquent pour les distributeurs nationaux et franchisés dans les DROM, mais cette obligation n'est pas suffisamment mise en œuvre.

PRÉCONISATION #5

Le CESE préconise le renforcement des moyens de contrôle de la concurrence dans le secteur de la distribution en Outre-mer :

L'Autorité de la concurrence nationale, ainsi que de Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, devront réaliser régulièrement des contrôles sectoriels programmés dans les secteurs de la distribution, du fret, du transport aérien et des communications.

La mission du délégué interministériel à la concurrence dans les Outre-mer doit être pérennisée. Des moyens juridiques de contrôle doivent lui être attribués (décret fixant ses compétences et modalités d'action ; lettre de mission ; accès aux comptes des entreprises, aux données fiscales et aux rapports internes à l'administration ; pouvoir de saisine de l'Autorité de la concurrence), de communication (rapport annuel sur l'état de la concurrence en Outre-mer), ainsi qu'humains en lui attribuant deux équivalents temps plein pour l'aider dans sa mission.

Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) devront être renforcés. Les préfetures devront mettre à leur disposition une enveloppe budgétaire annuelle permettant de réaliser les études nécessaires, se voir dotés de la personnalité morale ainsi que de personnels mis à disposition et de locaux adéquats. Les OPMR devront être davantage associés au choix des produits intégrés au Bouclier qualité prix.

PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise aux Observatoires des prix, des marges et des revenus de développer sur chaque territoire, une application numérique de comparaison des prix pratiqués par les commerces, en commençant par les produits du Bouclier qualité prix, permettant d'optimiser le pouvoir d'achat et précisant pour chaque produit la qualité nutritionnelle (nutriscore), le taux d'octroi de mer et de TVA.

PRÉCONISATION #7

Le CESE préconise le développement de filières alimentaires locales, structurées et capables de fournir le marché en produits frais, fruits et légumes, produits laitiers et viande.

Les crédits du POSEI consacrés à la diversification agricole en Outre-mer, qui représentent actuellement 15 % de l'enveloppe, doivent être fléchés vers les organisateurs de producteurs pour une meilleure structuration et doublés à hauteur de 30 %. Cette augmentation doit être conditionnée notamment à la transition écologique et à la création d'emplois de qualité. Des marchés de proximité de vente directe devront être développés localement afin de favoriser les circuits courts.

PRÉCONISATION #8

Le CESE approuve la mise en place à titre expérimental d'un dispositif de dérogation aux normes françaises et européennes (du type marquage « RUP » en lieu et place du marquage « CE ») annoncée lors du Comité interministériel le 18 juillet 2023 (mesure 10).

Le CESE préconise d'adapter ces normes « RUP » aux besoins propres des différents territoires (climatiques, sismiques...), en maintenant un haut niveau d'exigence sociale, environnementale, de qualité, de sécurité et de durabilité des produits. Il préconise d'y associer des taxes à l'importation réduites sur les produits qui n'entrent pas en concurrence avec des productions locales, qui permettront l'importation facilitée d'une liste de produits alimentaires, de grande consommation, de matériaux de construction, de pièces détachées, depuis les pays de la zone régionale.

PRÉCONISATION #9

Le CESE demande à être officiellement saisi par la Première ministre dans le cadre de la préparation de la réforme de l'octroi de mer.

Le CESE préconise, en accord avec la proposition de la commission d'enquête parlementaire, de tenir des « États généraux du coût de la vie et du pouvoir d'achat » dans chacun des territoires, en incluant la fiscalité et en associant les CESER, pour la préparation de la réforme.

Le CESE préconise d'associer également les citoyens ultramarins à la réflexion à travers des ateliers citoyens organisés par le CESE et les CESER.

PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise une réforme de l'octroi de mer : en élargissant l'assiette à l'ensemble des biens et services ; en simplifiant les taux ; et en maintenant un différentiel de taux entre produits locaux et importés. Une liste de produits de première nécessité devra être exonérée.

Cette réforme vise à assurer davantage de transparence dans la formation des prix, à élargir l'assiette pour permettre de décharger certains produits taxés à taux réduit, tout en maintenant un financement pérenne pour les Collectivités territoriales. Un contrôle des prix et des marges brutes devra être mis en œuvre pendant la période transitoire afin d'éviter tout effet inflationniste.

introduction

L'étude du CESE *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, de 2020¹, partait du constat que la « vie chère » suscite un fort sentiment d'injustice en Outre-mer avec un enjeu majeur d'exclusion des populations les plus pauvres. Nombre de revendications exprimées lors des récentes manifestations relèvent de cette problématique. La crise des gilets jaunes a ainsi été particulièrement dure à La Réunion et le souvenir de la grève générale de 2009 reste vif aux Antilles. Les manifestations se sont d'ailleurs poursuivies depuis 2020 sur presque tous les territoires, que l'on pense aux « opérations escargot » en mai 2022 à l'appel de l'Association citoyenne de Nouvelle-Calédonie ; à la crise sociale en Guadeloupe en novembre 2021, où l'on trouve parmi les revendications « *l'augmentation généralisée des salaires, des minima sociaux, des allocations chômage et des pensions de retraite en même temps que l'augmentation des prix* » ; ou encore aux mobilisations de collectifs d'associations en Guyane devant les supermarchés.

Pour le CESE, de nouveaux mouvements ne sont pas à exclure dans le contexte d'inflation actuel et le CESE appelle les pouvoirs publics à être vigilants et actifs pour répondre à cette préoccupation légitime.

La problématique du pouvoir d'achat reste l'une des principales causes de

¹ Etude rapportée par Mme Véronique Biarnaix-Roche et M. Joël Lobeau.

tensions sociales en Outre-mer. Une grande partie de la population vit à la merci d'une poussée inflationniste, de l'augmentation du coût du fret maritime ou des carburants, tout en consentant des sacrifices financiers importants et en subissant des privations matérielles liées à la cherté des produits du quotidien. Le pouvoir d'achat est un sujet extrêmement sensible sur lequel la population attend une intervention efficace des pouvoirs publics. En 2022, juste avant les élections présidentielles, le baromètre politique SAGIS pour Réunion La 1ère, sur les préoccupations des Réunionnais, plaçait pour la première fois le pouvoir d'achat en tête, avec 57 % des réponses, devant le chômage, l'insécurité et la délinquance². En Martinique, les trois quarts des personnes interrogées sont inquiètes quant à l'évolution de la situation socio-économique de leur territoire et la moitié craint de voir son pouvoir d'achat diminuer dans les mois à venir³.

55 % des sondés disent renoncer régulièrement à des dépenses du quotidien afin d'assurer l'essentiel.

Les sorties au restaurant, l'achat de vêtements et les activités de loisir étant les premiers postes de dépenses réduits. Les sondages se succèdent sur les différents territoires avec une continuité frappante des résultats, malgré des situations géographiques et économiques différentes⁴. **Les questions de « vie**

chère » et d'« insuffisance des services publics »⁵ sont les facteurs majeurs de mécontentement des citoyens. Ce sont des causes profondes de crises sociales qui se cumulent et sur lesquelles il est urgent d'agir pour éviter un délitement social.

Pour le CESE, les pouvoirs publics doivent prendre la mesure des attentes de la population et une action volontariste permettrait de faire baisser la tension.

La situation n'a que peu évolué depuis trois ans. Même si les mesures gouvernementales ont été renforcées à l'automne 2022, dans le cadre de la démarche « Oudinot du pouvoir d'achat », qui va dans le bon sens, les facteurs structurels perdurent. Seules des réponses de court terme sont apportées aux crises, alors qu'une politique alliant la maîtrise des prix, l'augmentation des revenus par le développement de l'emploi et le recours à une production locale, peut apporter des solutions à moyen terme.

Le CESE souhaite ainsi apporter des propositions d'ensemble à cette problématique très systémique : 10 préconisations sont formulées dans le cadre de cet avis pour orienter les politiques publiques, dont certaines peuvent être immédiatement appliquées dans le cadre du Projet de loi de finances 2024, y compris dans

2 Avant la présidentielle, le pouvoir d'achat devient la principale préoccupation des Réunionnais, Outre-mer la première, 5 avril 2022. Les préoccupations sur le chômage, la santé et les inégalités sociales basculent vers le pouvoir d'achat. Cette enquête a été réalisée du 18 au 31 mars par téléphone auprès de 500 personnes constituant un échantillon représentatif de la population de La Réunion âgée de 18 ans et plus, déclarant être inscrites sur les listes électorales.

3 Du 3 au 11 octobre 2022, le cabinet d'études Qualistat a interrogé cinq cents Martiniquais de plus de 18 ans. Le Parisien, 14 novembre 2022.

4 Ce constat est vrai pour l'ensemble des territoires ultramarins, qu'ils soient départements et régions d'Outre-mer (DROM) comme collectivités d'Outre-mer (COM). Cela montre bien que les causes ne sont pas institutionnelles, car les différents statuts d'autonomie au regard de la Constitution ou de l'Union européenne n'ont pas permis de résoudre ces problématiques.

5 Le CESE rappelle son étude sur *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, rapportée par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, janvier 2020.

l'hexagone, car des dispositifs comme le Bouclier-qualité-prix peuvent tout à fait être transposés au niveau national.

Pour le CESE, la crise du pouvoir d'achat est celle d'un modèle économique dans son ensemble. Le problème est en effet multifactoriel : surcoûts liés aux importations ; concentration des principaux importateurs et distributeurs ; taille des marchés locaux ; fiscalité locale assise sur les importations ; manque d'emplois locaux et faiblesse des revenus ; insuffisance des productions locales y compris pour les produits frais. Il s'agit donc d'agir sur plusieurs leviers à la fois et sur le moyen terme pour obtenir des résultats. Les discours tendant à désigner tour à tour la fiscalité, les distributeurs, telle ou telle frange de la population, ne sont que de dangereux dérivatifs qui empêchent de comprendre qu'il s'agit de faire évoluer un modèle de production et de consommation dans son ensemble. **Dans cet avis, le CESE se prononce pour une économie plus dynamique et durable, véritablement ancrée dans les territoires, et plus respectueuse de son environnement.**

Le CESE souligne qu'une grande

majorité de la population en Outre-mer souffre de difficultés de pouvoir d'achat et que celles-ci affectent profondément les économies locales. Si les personnes les plus modestes sont les plus impactées, la classe moyenne souffre également des prix excessifs à la consommation. La problématique touche également les entreprises qui subissent des surcoûts liés aux approvisionnements. Certaines compensent également partiellement la vie chère en octroyant une prime à tout ou partie de leurs salariés.

Apporter des solutions au problème du pouvoir d'achat aura donc des effets bénéfiques attendus à la fois sur la société et l'économie des territoires.

La délégation aux Outre-mer a travaillé en complémentarité avec la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur *Le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution*, présidée par M. Guillaume Vuilletet, député du Val-d'Oise, et rapportée par M. Johnny Hajjar, député de la Martinique⁶. Les rapporteuses de la délégation, Mme Ghislaine Arlie

⁶ Le 9 février 2023, à l'initiative de MM. Johnny Hajjar, Christian Baptiste, Elie Califer, Philippe Naillet, Boris Vallaud et plusieurs de leurs collègues, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique une résolution créant une commission d'enquête chargée d'étudier et d'évaluer l'ensemble des mécanismes qui concourent au coût de la vie Outre-mer. Elle s'est penchée sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, soit les départements et régions d'outre-mer – la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte – mais également, grâce à un amendement adopté en séance publique, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution – la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Conformément à l'exposé des motifs de la résolution qui l'a créée, elle a examiné le rôle de quatre déterminants à la fois structurels et conjoncturels : des niveaux de vie et de revenus significativement moins élevés qu'en Hexagone ; des prix effectivement et fortement plus élevés qu'en Hexagone ; un sous-financement des collectivités territoriales ; un traitement de l'État injuste et inéquitable vis-à-vis de ces territoires. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-cout-vie-collectivites>

et Mme Véronique Biarnaix-Roche, ont suivi attentivement les auditions publiques menées par la commission d'enquête et mené leurs propres auditions et entretiens en parallèle, en veillant à une bonne concordance entre les deux approches.

Pour le CESE, il est plus que nécessaire que la représentation nationale, les CESER, les corps intermédiaires jouent pleinement leur rôle d'alerte et de conseil auprès du gouvernement sur ce sujet. Ce sont les mieux placés, connaissant à la fois les territoires, les populations, les organisations représentatives et les spécificités des Outre-mer, pour formuler des préconisations qui fassent consensus et permettent de faire évoluer la situation.

Le Comité interministériel des Outre-mer qui s'est tenu le 18 juillet 2023, a fait du « pouvoir d'achat » et du « mieux vivre en Outre-mer » des priorités.

Parmi les 72 mesures annoncées⁷, le CESE retient particulièrement la réforme de l'octroi de mer, qu'il appelait déjà de ses vœux en 2020. Le gouvernement souhaite faire cette réforme dans un objectif de baisse des prix de grande consommation tout en garantissant le même niveau de recettes aux collectivités territoriales. Le gouvernement souhaite aussi renforcer le contrôle de la concurrence, réformer la régulation des prix du carburant pour lutter contre la vie chère, développer les échanges commerciaux régionaux et faciliter les importations. Autant d'orientations auxquelles le CESE souscrit également.

Pour le CESE, il faut bien noter que la notion de « pouvoir d'achat » ne recouvre pas seulement la « cherté de la vie », c'est-à-dire le niveau des prix, mais aussi les revenus de la population sur un territoire donné. D'après la définition donnée par le site Facileco du ministère de l'économie et des finances, « le pouvoir d'achat correspond à la quantité de biens et de services qu'un revenu permet d'acheter »⁸. Le pouvoir d'achat dépend alors autant du niveau du revenu que de celui des prix.

Le CESE souligne le caractère « multifactoriel » du pouvoir d'achat : revenus, emplois, prix, acheminement des produits, disponibilité d'une production locale... C'est donc par une politique d'ensemble, en agissant sur plusieurs leviers et sur le moyen terme, que des solutions pérennes et efficaces pourront être trouvées. Il est donc essentiel de mettre en œuvre à la fois des mesures d'urgences qui s'imposent, de lutte contre l'inflation et la pauvreté, et des mesures plus structurelles, comme le dialogue social, l'accès à l'emploi, l'émergence d'une production locale compétitive et durable, l'ouverture économique sur la zone internationale régionale.

Pour le CESE, si les niveaux de prix, notamment des produits alimentaires et de grande consommation, focalisent l'attention, les inégalités de revenus sont tout aussi génératrices de tensions sur le pouvoir d'achat. C'est la raison pour laquelle notre avis attache une grande importance au relèvement des salaires et des prestations sociales.

⁷ Le compte-rendu du CIOM est disponible sur le site internet Gouvernement.fr : <https://www.gouvernement.fr/upload/media/content/0001/06/a548eac07fa546565ca6f3adbf99677f9616af35.pdf>

⁸ <https://www.economie.gouv.fr/facileco/comprendre-pouvoir-achat#> ; L'évolution du pouvoir d'achat correspond ainsi à la différence entre l'évolution des revenus des ménages et l'évolution des prix. Si la hausse des revenus est supérieure à celle des prix, le pouvoir d'achat augmente. Dans le cas contraire, il diminue. Pour estimer le pouvoir d'achat d'un ménage, il convient de prendre en compte le nombre de personnes qui composent le ménage et leur âge.

Les problématiques de pouvoir d'achat sont très différentes en Outre-mer par rapport à l'hexagone, d'un territoire ultramarin à l'autre, et parfois même au sein même des territoires. **Pour le CESE, il est essentiel de prendre en compte les spécificités des populations, leurs besoins et leurs conditions de vie, les possibilités d'accéder à l'emploi et à la formation. Les politiques de l'Etat doivent être adaptées et différenciées selon les territoires, et menées en collaboration avec les collectivités territoriales, pour répondre au juste besoin.**

Notons ainsi que le cadre législatif et réglementaire économique est différent lorsqu'il s'agit des Départements et Régions d'Outre-mer (DROM), des collectivités

d'Outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie (voir annexe n°5)⁹. L'Autorité de la concurrence nationale est compétente pour veiller à l'application du droit de la concurrence européen et français sur l'ensemble du territoire français (DROM et COM), à l'exception de la Polynésie française¹⁰ et de la Nouvelle-Calédonie qui disposent quant à elles de leur propre droit de la concurrence et d'une Autorité de la concurrence locale¹¹. Le droit de la concurrence européen n'est pas non plus applicable dans les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM)¹².

Dans cet avis, le CESE a privilégié une approche transversale à l'ensemble des onze territoires, quel que soit leur statut (DROM ou COM). Le texte précise en tant

9 Les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte. Elles regroupent en réalité des collectivités aux formes institutionnelles très diverses : deux DROM, deux collectivités uniques, un département à assemblée délibérante unique, et appliquent le principe d'identité législative. Les collectivités d'Outre-mer (COM) de l'article 74 de la Constitution sont composées de : Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, et Saint-Martin. Elles appliquent le principe de spécialité législative et d'autonomie. Les COM sont dotées d'un statut fixé par la loi organique qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République (art. 74 al. 1 de la Constitution). La Nouvelle-Calédonie est une collectivité « sui generis » à statut particulier. Les compétences sont réparties entre l'État, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

10 L'Autorité polynésienne de la concurrence a été créée par la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 relative à la concurrence. Elle est compétente sur toute question de concurrence. Elle sanctionne les pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante) et contrôle les opérations de concentrations ainsi que la création ou l'extension de surfaces commerciales, en amont de leur réalisation dans les conditions prévues par le code de la concurrence polynésien.

11 L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie a été créée par la loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014. Son champ matériel est plus large que celui de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Elle est compétente pour rendre des avis, sanctionner des pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante), et contrôler, en amont de leur réalisation, des opérations de concentrations intervenant sur le territoire calédonien et la création ou l'extension de surfaces commerciales au-delà de certains seuils. Le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie lui donne également compétence pour sanctionner les pratiques restrictives de concurrence mises en œuvre sur le territoire calédonien (« le petit droit de la concurrence » dont le contrôle relève de l'administration au niveau national et en Polynésie-Française) et pour rendre des avis obligatoires sur toute demande de barrières quantitatives ou tarifaires à l'importation formulée par un producteur local.

12 Les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) ne sont pas directement soumis au droit de l'Union européenne et bénéficient du statut d'« associé » : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, et Terres australes et antarctiques françaises.

que de besoin, les mises en application des préconisations qui peuvent être différentes selon le régime juridique applicable à chacun d'eux.

Les réalités socio-économiques des différents territoires sont très hétérogènes. Les données statistiques permettent d'identifier les caractéristiques propres à chacun.

Il n'est pas possible dans le cadre de cet avis de traiter la situation propre à chacun des territoires et la délégation a vocation à formuler des préconisations à l'ensemble des Outre-mer, dont l'application puisse être différenciée en fonction des besoins, des réalités locales, ainsi que des statuts.

Le CESE formule donc dans cet avis des préconisations d'ordre général qui s'adressent principalement au gouvernement (préconisations n°1, 2, 4, 5, 6, 7, 9), au Parlement (préconisations n°3, 8, 10), et aux Collectivités territoriales (préconisations n°1, 10), et qui nécessitent selon les compétences propres à chacun des territoires (DROM et COM), une adaptation locale en fonction du cadre juridique applicable et des dispositions déjà existantes.

Nous appelons dans le cadre de cet avis à une démarche équilibrée qui allie à la fois : l'augmentation des revenus et la diminution des inégalités (I), la maîtrise des prix (II), avec un renforcement du développement économique local et de l'accès à l'emploi de qualité (III), seuls à même d'installer une dynamique vertueuse pour les Outre-mer.

Rappel des pistes de réflexion de l'étude de 2020 et des suites données : « Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités »

Le présent avis s'inscrit dans la continuité de l'étude menée en 2020 par le CESE intitulée *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, rapportée par Mme Véronique Biarnaix-Roche et M. Joël Lobeau¹³.

L'intégralité des pistes de réflexion de l'étude sont disponibles sur le site internet du CESE¹⁴ et portées en annexe n°6 du présent avis.

L'objet de ce nouvel avis 10 *préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer* est de revenir sur ce sujet central pour nos concitoyens, d'appuyer les réflexions qui avaient été conduites en 2020, et de proposer aux pouvoirs publics de nouvelles préconisations actualisées.

Celles-ci viennent en complément des pistes formulées précédemment et s'inscrivent largement dans la continuité des réflexions qui avaient été menées. Les préconisations de cet avis vont au-delà des pistes de réflexion qui avaient été présentées en 2020.

Certaines des 19 pistes de réflexion ont été suivies d'effet, tandis que d'autres sont réitérées dans cet avis ou actualisées. Une grande partie d'entre-elles restent toutefois pertinentes.

Le CESE souhaite dans un premier temps, revenir ci-dessous sur les pistes de réflexion qui avaient été formulées il y a trois ans afin d'apprécier leur mise en œuvre. Il apparaît en effet essentiel pour la délégation d'effectuer un suivi et un bilan régulier de ses travaux pour revenir si besoin sur certaines de ses propositions.

La délégation note que le sujet du « pouvoir d'achat » a été identifié par les pouvoirs publics et que des mesures ont été prises : « Oudinot du pouvoir d'achat », mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dispositif d'aide au fret, dépenses fiscales... Ces mesures ont été ciblées en partie sur la situation des personnes les plus démunies, ce qui correspond à la **piste de réflexion n°15** de l'étude. **L'étude de la délégation aux Outre-mer du CESE a ainsi contribué à la prise de conscience de l'urgence de la situation.**

¹³ Les pistes de réflexion de l'étude sont portées en annexe du présent avis.

¹⁴ <https://www.lecese.fr/travaux-publies/pouvoir-dachat-et-cohesion-sociale-dans-les-outre-mer-fractures-et-opportunités>

Le CESE approuve la publication par l'INSEE, à la suite de l'étude de 2020, de taux de pauvreté par territoire en référence au seuil de pauvreté « national » (soit avec moins de 1 010 euros par mois), et non « local », comme il le faisait auparavant (**piste de réflexion n°2** de l'étude), reflétant ainsi plus objectivement la pauvreté massive qui sévit en Outre-mer.

Les études sur la pauvreté en conditions de vie et surtout l'enquête spatiale des prix, lancée en mars 2022¹⁵, ont été renouvelées ce qui correspond aux pistes de réflexion de l'étude de 2020 (**pistes de réflexion n°2, n°3, n°4**).

Pour le CESE, il est essentiel de continuer à documenter ces sujets de revenus et de cherté de la vie, car les réalités des Outre-mer sont trop souvent méconnues des décideurs publics nationaux.

La mise en œuvre de ces pistes de réflexion (n°2, n°3, n°4), qui ont déjà connu des avancées importantes, doit toutefois être poursuivie et le présent avis demande à l'INSEE de réaliser plus régulièrement ses enquêtes spatiales de prix.

Le CESE se félicite également que le ministère des Outre-mer ait concentré son action sur une baisse des prix des produits de première nécessité, notamment alimentaires (pistes de réflexion n°5, n°6, n°17), à travers les mesures du « Oudinot du pouvoir d'achat ». Le renforcement du dispositif de Bouclier-Qualité-Prix¹⁶ (devenu « BQP+ »)¹⁷ est à cet égard une bonne mesure car elle a permis de protéger en partie les ménages les plus modestes de la forte inflation qui a sévi en 2022-2023 (l'annexe n°7 présente le contenu des produits « BQP » de La Réunion pour 2023). Concernant les télécommunications et l'accès à internet, l'entrée d'un nouvel opérateur, avec une offre commerciale offensive, a permis de relancer la concurrence sur ces marchés.

15 Les résultats des enquêtes de prix menées par les instituts statistiques locaux en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont attendus fin 2023.

16 « Bouclier qualité prix » est constitué d'un panier de produits de qualité et de prix contrôlé par l'État. A La Réunion le panier est constitué de 153 produits.

17 Cette démarche s'est concentrée sur les produits les plus consommés sur chaque territoire. Une liste de produits de consommation courante vendus à un prix modéré a été établie afin de limiter les hausses de prix. Cette liste a été élaborée sous l'initiative de l'État, les Préfets menant les négociations locales avec des acteurs de la distribution et de la logistique (transporteurs, importateurs, producteurs, industriels, petites, moyennes et grandes surfaces...). Les consommateurs peuvent donc bénéficier d'un panier de produits à prix stabilisés en dépit de la hausse massive des prix à la consommation. Un contrôle régulier des produits proposés dans le cadre du BQP est assuré par les services de l'État tant sur l'affichage de la liste des produits, que sur le respect des prix prévus dans le dispositif.

Le CESE salue l'efficacité du dispositif « BQP » mais regrette que tous les acteurs n'aient pas joué le jeu et que ces produits de première nécessité ne soient pas disponibles partout. L'avis entrera plus en détail sur l'application du BQP et les possibilités d'évolution.

De plus, les baisses de fiscalité locale d'octroi de mer ou taxe équivalentes dans les collectivités d'Outre-mer n'ont pas systématiquement concerné les produits de première nécessité en lien avec le BQP tel qu'elle le demandait (piste de réflexion n°19). Le CESE reviendra dans l'avis sur cette proposition.

Le CESE proposait déjà en 2020 que les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) et les citoyens soient mieux associés à la mise en œuvre du « BQP », notamment au choix des produits avant la négociation annuelle (piste de réflexion n°9). L'avis reviendra sur cette proposition qui lui semble toujours pertinente.

Le CESE réitère sa proposition de renforcer les missions et les pouvoirs du Délégué interministériel à la concurrence dans les Outre-mer.

19 millions d'euros ont été mobilisés pour fournir des aides alimentaires aux ménages particulièrement fragilisés. Le CESE ne peut qu'approuver cette mesure indispensable alors qu'il appelait les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs à la situation des plus fragiles : personnes âgées, familles monoparentales, familles nombreuses, personnes les plus déshéritées, jeunes... qui consacrent une part importante de leurs revenus aux dépenses essentielles : se nourrir, se loger, se déplacer (**piste de réflexion n°5**). **Le CESE fera là encore une préconisation.**

Le CESE approuve la revalorisation de 5 % du montant des subventions accordées aux collectivités territoriales au titre de la restauration scolaire, la revalorisation de 4 % des prestations sociales, et l'indemnité carburant de 100 euros pour les salariés éligibles qui prennent leur voiture pour se rendre au travail. Des propositions complémentaires sont formulées dans l'avis pour compléter ce dispositif.

Le CESE note que les pistes de réflexion n°5 et n°6 ont été en grande partie suivies d'effets mais il conviendrait d'aller plus loin en approfondissant ou en complétant les dispositifs mis en œuvre.

Le développement de l'autonomie alimentaire et le maintien de la continuité territoriale restent pour le CESE des enjeux importants pour le pouvoir d'achat qui restent à traiter. Le CESE note avec intérêt les engagements de renforcement de l'approvisionnement en Outre-mer à partir de produits locaux et les remises obtenues sur une grande partie des conteneurs à destination des Outre-mer (voir le texte de l'avis ci-dessous qui reviendra sur ce point).

Le CESE appelle néanmoins à poursuivre les efforts de transformation des modèles agricoles ultramarins afin de favoriser un approvisionnement alimentaire en circuits courts, notamment en produits frais (fruits, légumes, viande, poisson), créateur d'emplois locaux, et plus durables (**piste de réflexion n°17**). Pour le CESE, il s'agit de repenser un modèle de développement économique qui s'appuie davantage sur la production locale et la création d'emplois, pourvoyeurs de richesse et de pouvoir d'achat pour les territoires. **Des préconisations sont formulées en ce sens dans la troisième partie de l'avis.**

La continuité territoriale Outre-mer¹⁸ a fait l'objet d'un rapport d'information récent de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, rapporté par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, qui met en avant son impact sur le pouvoir d'achat de nos concitoyens. La concurrence des compagnies aériennes a permis d'augmenter l'offre de transports, toutefois les sénateurs remarquent que les moyens dédiés à la politique de continuité territoriale ne sont pas à la hauteur des attentes et des enjeux pour les territoires au moment où le prix des billets d'avion augmente fortement depuis la crise Covid. Les pics tarifaires en haute saison sont devenus insupportables pour les populations. Quant au transport maritime (**piste de réflexion n°7**), il alimente encore en partie la vie chère. **Le CESE y reviendra dans le cadre de cet avis.**

Le CESE aurait souhaité que l'Etat renforce davantage ses moyens de contrôle de la concurrence en Outre-mer, ce qui était un point mis en avant par l'étude de 2020. La question de la concentration des acteurs de la grande distribution (importateurs, grossistes, distributeurs) est souvent évoquée comme une cause de la vie chère. Plusieurs rapports¹⁹ montrent qu'elle y concourt sans que l'on puisse toutefois lui attribuer l'essentiel des écarts de prix : l'Autorité de la concurrence n'a ainsi pas identifié de « surmarges » qui seraient responsables, prises isolément, d'une part significative des écarts de prix avec l'hexagone. C'est en revanche, l'accumulation des marges des acteurs de toute la chaîne des produits de grande consommation qui peut expliquer une partie des écarts de prix avec l'hexagone.

Le CESE note que l'Autorité de la concurrence nationale est active dans le contrôle des concentrations et a prononcé en 2023 des sanctions à l'encontre de sociétés ayant pratiqué des exclusivités d'importation, illégales en Outre-mer (piste de réflexion n°11 et n°12). A titre d'exemple, l'Autorité a sanctionné plusieurs sociétés du groupe Arvitis et deux grossistes-importateurs pour avoir maintenu après la loi Lurel des droits exclusifs d'importation en Guyane et en Guadeloupe. Plus de 2 millions d'euros de sanctions ont été prononcés.

18 Rapport d'information n° 488 (2022-2023), déposé le 30 mars 2023. Citons également le rapport d'information de l'Assemblée nationale déposé par la délégation aux Outre-mer sur *La continuité territoriale dans les Outre-mer*, rapporté par M. Léniaick Adam, Mme Nathalie Bassire, Mme Monica Michel et Mme Nicole Sanquier, députés, en octobre 2019.

19 A titre d'exemple, citons : Rapport Bolonycote sur la situation de la grande distribution à dominante alimentaire à La Réunion de 2022 ; ou l'avis 19-A-12 du 04 juillet 2019 de l'Autorité de la concurrence concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer.

Le CESE recommandait un renforcement des moyens du contrôle de la concurrence en Outre-mer (pistes de réflexion n°6, n°9, n°11, n°12). Lors du Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) qui s'est tenu le 18 juillet 2023, le gouvernement s'est engagé à augmenter de 10 % dès 2024, les effectifs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dans les cinq DROM.

Le CESE souhaite également que les effectifs supplémentaires dédiés au contrôle de la concurrence s'attachent à analyser l'effet de la multiplication des intermédiaires sur le niveau final des prix.

Le CESE considère qu'une vigilance exercée sur la concurrence est de nature à rassurer les consommateurs en écartant certaines suspicions ou discours accusateurs infondés. Le CESE avait insisté dans l'étude de 2020 sur la complexité du phénomène de cherté de la vie, et tient à remarquer que les entreprises et le secteur de la distribution jouent un rôle primordial dans l'approvisionnement des territoires et ne peuvent être tenus pour responsables à eux-seuls du niveau élevé des prix. Il s'agit de proposer des solutions qui permettent au consommateur de mieux consommer à un prix accessible, tout en développant l'économie locale à laquelle concourent les entreprises.

Enfin, pour ce qui est de la réforme attendue de la fiscalité locale de l'octroi de mer, le CESE propose notamment un élargissement de l'assiette aux services et une simplification des taux, avec le maintien de taux réduits sur la production locale et les produits de première nécessité (**pistes de réflexion n°8, n°18 et n°19**). Le gouvernement a indiqué lors du Comité interministériel des Outre-mer que si les contours de la réforme de la taxe ne sont pas encore définis, les modalités seront inscrites au plus tard dans le projet de loi de finances 2025. L'objectif est celui d'une réforme définitive totalement appliquée en 2027 qui garantira le même niveau de recettes pour les collectivités locales.

Le CESE formulera dans le cadre de cet avis des préconisations afin de contribuer à la préparation de la réforme de l'octroi de mer.

La réforme de la taxe générale sur la consommation menée en Nouvelle-Calédonie est à cet égard un bon exemple à étudier de près sur lequel cet avis reviendra.

A l'examen des suites données à ses pistes de réflexion, le CESE se félicite d'avoir été entendu par les pouvoirs publics. Une grande partie de ses propositions ont été partiellement ou totalement suivies d'effets. Toutes ont permis d'enrichir le débat et de faire du pouvoir d'achat une action prioritaire des pouvoirs publics.

Le ministre délégué aux Outre-mer, M. Philippe Vigier, a récemment déclaré que le pouvoir d'achat est une question centrale : « Il y a déjà eu un nombre de mesures qui ont été prises par le Gouvernement. Il y a eu des choses qui ont été faites, notamment des accords de modération de prix sur des paniers qui ont été élaborés et qui ont permis justement d'éviter de subir l'inflation depuis 2022. Ces paniers ont été élaborés pour l'ensemble des territoires ultramarins. (...) Maintenant, il faut aller plus vite, plus fort et plus loin. Il y a un grand chantier, c'est celui, naturellement, de la réforme de l'octroi de mer. C'est la première mesure annoncée par la Première ministre dans la feuille de route du CIOM. Avec un objectif : c'est que dans la loi de finances 2025, on soit opérationnel. (...) Elle va être faite dans le cadre d'une construction avec l'ensemble des acteurs, et représentants du monde économique »²⁰.

Le CESE entend par cet avis formuler des préconisations utiles au gouvernement pour conduire cette réforme.

²⁰ Interview de M. Philippe Vigier : « Je veux que le Ministère des Outre-mer soit le Ministère des résultats », *Outremer360*, 29 août 2023.

**Commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale sur :
« Le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les
articles 73 et 74 de la Constitution »**

Après plus de cinq mois de travaux et près de 50 auditions, le rapport de la commission d'enquête sur *Le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution*, a été présenté le 20 juillet 2023 à l'Assemblée nationale²¹. Cette commission a été présidée par M. Guillaume Vuilletet, député du Val-d'Oise, et rapportée par M. Johnny Hajjar (député de la Martinique).

Le rapport pointe une hausse continue de prix qui sont déjà élevés, mais aussi une forme de captivité face aux grands groupes de la distribution, des freins au développement d'initiatives locales, ainsi qu'une impuissance de l'État face aux concentrations et au non-respect des règles de la concurrence ou de publication des résultats.

Pointant l'existence d'accumulations de marges et une opacité d'un système volontairement maintenue par ses acteurs, le rapport demande un « déchoquage²² économique et social » dans ces collectivités.

La première proposition est que les territoires s'emparent du sujet en organisant des États généraux locaux du coût de la vie et du pouvoir d'achat.

Certaines mesures concernent la réforme de l'Octroi de mer, l'élargissement des zones franches urbaines et portuaires, les aides à la continuité territoriale, l'allègement des normes, une plus forte intégration régionale, ainsi qu'un renforcement de la position géostratégique des territoires.

La commission demande un grand plan d'investissement productif, comportant des moyens financiers exceptionnels pendant au moins dix ans pour susciter un choc d'activité et inciter à l'investissement privé.

Le rapport suggère de créer une sur-rémunération dans le secteur privé, financée par une taxe sur les profits des grands groupes locaux.

La commission propose de conditionner toute opération de concentration, qui aboutirait à ce qu'un acteur économique détienne plus de 20 % du chiffre d'affaires d'un marché ultramarin, à une enquête qui démontrerait l'intérêt pour le consommateur de cette opération de concentration.

²¹ Commission d'enquête sur *Le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution*, présenté le 20 juillet 2023 à l'Assemblée nationale. Le rapport d'enquête est disponible sur le site de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-cout-vie-collectivites>

²² Un déchoquage est un traitement d'urgence de l'état de choc : réanimation, assistance respiratoire, stimulation cardiaque.

Par ailleurs, elle propose aussi une baisse importante des marges sur un an, des baisses de prix de l'ordre de 10 % à 20 % sur la majorité des références, la mise en place d'un « tarif résident » sur l'aérien, des actions de lutte contre les concentrations, des amendes fortes en cas de non-publication des résultats (jusqu'à 1 % du chiffre d'affaires), une révision de la distribution des aides européennes en sortant du « tout banane » ou encore l'accélération des transferts de compétences en modifiant le cadre institutionnel.

Le rapport propose le retour des plafonds de 2017 pour bénéficier de l'abattement fiscal de 30 %, une affectation d'une partie de la TVA aux ménages les plus modestes par une incitation à la consommation via des circuits courts, une majoration des prestations pour compenser les différences liées au coût de la vie avec l'hexagone, ainsi que des aides et investissements pour les petites entreprises des territoires et pour faciliter le retour au pays des expatriés.

La délégation aux Outre-mer du CESE a travaillé en collaboration avec la commission en auditionnant à plusieurs reprises le président et le rapporteur, et en prenant connaissance des auditions publiques²³ et du rapport.

La délégation a souhaité se placer en complémentarité sur un sujet qui est important pour nos concitoyens, et en apportant un regard qui lui est propre, celui de la société civile organisée.

²³ Au cours de leurs travaux, les députés ont procédé à 49 auditions publiques retransmises sur le site de l'Assemblée nationale et ainsi entendu près de 125 personnes. Toutes les auditions de la commission d'enquête ont été ouvertes et retransmises sur le site de l'Assemblée dans un souci de transparence et d'information de nos concitoyens.

I - Les Outre-mer souffrent de fortes inégalités de revenus

A. La pauvreté touche massivement la population

1. La pauvreté monétaire pèse sur le pouvoir d'achat

La pauvreté est la première cause de tensions sur le pouvoir d'achat : 900 000 les personnes vivent sous le seuil de pauvreté en Outre-mer. L'observatoire des inégalités estime à 900 000, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté en Outre-mer, avec moins de 1 010 euros par mois, une proportion deux à cinq fois plus importante que dans l'Hexagone²⁴. La Guyane, Mayotte, la Polynésie française sont les territoires les plus durement touchés. Rien qu'à Mayotte, 194 000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté, soit 77 % de la population mahoraise.

Il faut toutefois noter que le taux de pauvreté baisse de 7 points à Mayotte depuis 2011 (84 %). D'après les dernières données disponibles, les taux de pauvreté sont de 34,5 % en Guadeloupe ; 29 % en Martinique ; 53 % Guyane ; 38,9 % à La Réunion ; 77,3 % à Mayotte ; 60 % en Polynésie française ; 19,1 % en Nouvelle-Calédonie ; 21 % à Wallis-et-Futuna ; contre 15,1 % au niveau national²⁵. **Le CESE se félicite que l'INSEE ait publié, à la suite de l'étude de 2020, des taux de pauvreté par territoire en référence au seuil de pauvreté « national », et non « local » comme il le faisait auparavant, reflétant ainsi plus objectivement la pauvreté massive qui sévit en Outre-mer²⁶.**

²⁴ Voir l'édition 2023 du rapport de l'Observatoire des inégalités. Selon l'INSEE, près de 18 % des Français en situation de grande pauvreté vivent dans les DROM, alors qu'ils représentent 3 % de la population française.

²⁵ Données INSEE, Institut de la statistique de la Polynésie Française (ISPF enquête Budget des Familles 2015), Institut de la statistique et des études économiques (Isee) de Nouvelle-Calédonie. Au seuil de pauvreté relatif, 26 % de la population vit sous le seuil de pauvreté en Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, 51 000 habitants sous le seuil de pauvreté.

²⁶ La piste de réflexion n°2 de l'étude de 2020 demandait que dans un souci d'évaluation des inégalités réelles de pouvoir d'achat, il soit donné les moyens à l'INSEE d'établir régulièrement et de publier des taux de pauvreté calculés par rapport au niveau de vie médian national. Deux concepts cohabitent pour calculer le taux de pauvreté monétaire : un seuil local (60 % du revenu médian régional) et un seuil national. Ces deux indicateurs représentent deux mesures différentes mais complémentaires de la pauvreté. Un taux de pauvreté calculé à partir d'un seuil national reflète, quant à lui, davantage les différences de structure de l'économie de la région par rapport au territoire de comparaison qu'est la France métropolitaine ou une autre région. Un taux de pauvreté calculé à partir d'un seuil local reflète les inégalités monétaires au sein de la région considérée. C'est un indicateur important de cohésion sociale. Il met en avant la question d'une norme sociale locale en matière d'offre de consommation, de prix et en ce qui concerne le marché du travail de la région.

Les familles monoparentales, nombreuses, les personnes sans emploi, les personnes en mauvaise santé, celles peu diplômées, ainsi que les jeunes et les retraités sont particulièrement touchés par la pauvreté. Celles-ci disposent

le plus souvent de revenus plus faibles du fait de l'absence d'emploi ou d'un emploi à faible revenu. Les chômeurs et les personnes sans diplôme qualifiant sont respectivement 1,6 et 1,3 fois plus souvent soumis à des privations. Les parents isolés, le plus souvent des mères isolées²⁷, et les personnes en mauvaise santé sont particulièrement concernés par les privations, respectivement 80 % de privations pour les mères isolées, le plus fort taux, et 60 % pour les personnes souffrant de maladies chroniques.

17 % des familles monoparentales vivent en situation de « grande pauvreté » en Guadeloupe et en Martinique, 24 % à La Réunion, 32 % en Guyane, pour 5 % en France hexagonale²⁸. Les ménages complexes regroupant plusieurs familles ou plusieurs générations sont aussi parmi les ménages les plus touchés en Guyane et en Guadeloupe : respectivement 42 % et 17 % de leur population sont en situation de grande pauvreté. 12 % des enfants en Guadeloupe, et 36 % en Guyane, sont en situation de grande pauvreté.

Les jeunes de 18 à 29 ans cumulent davantage de difficultés : ils ont peu de revenus et d'épargne, plus de retards de

paiement, et sont davantage touchés par le chômage.

Contrairement au reste de la France, les retraités vivant dans les DROM sont aussi davantage exposés à la grande pauvreté : de 9 % en Martinique à 15 % en Guyane, contre moins de 1 % en France hexagonale. Leur fragilité sociale s'explique parce que beaucoup de ces retraités ont été confrontés au chômage, au temps partiel subi, au travail informel et à l'absence de cotisations sociales, entraînant ainsi des niveaux de pension réduits.

La pauvreté revêt des dimensions différentes au sein même des territoires.

A titre d'exemple, en Nouvelle-Calédonie, le niveau de vie médian des habitants de la province Sud est le double de celui des personnes vivant dans les îles Loyauté, et il existe une différence marquée entre l'ouest et l'est de la Grande Terre²⁹. En Polynésie française, la pauvreté est particulièrement importante dans les petites îles éloignées et les zones rurales où l'emploi est rare. Les inégalités sont toutefois moins fortes dans ces îles car les populations sont plus homogènes, avec un recours à l'autoproduction agricole et à la pêche plus important et un accès foncier plus facile. Dans les Îles du Vent, le constat est différent avec des populations très aisées qui vivent à côté de populations avec peu de ressources dans le même espace géographique³⁰.

²⁷ Les familles monoparentales, qui ont très majoritairement des femmes à leur tête, sont particulièrement touchées : 49 % de ces ménages en Guadeloupe vivent sous le seuil de pauvreté national. Ces familles cumulent les difficultés : absence d'emploi et de diplôme pour plus du tiers des personnes de référence. Seules un tiers d'entre elles ont un emploi et des revenus d'activité. L'INSEE note que les femmes sont à peine plus souvent en situation de privation matérielle et sociale que les hommes. Des salaires plus élevés et une moindre précarité de l'emploi protègent ainsi logiquement de difficultés financières.

²⁸ Ludovic Audoux, Pascal Prévot, La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM, *INSEE focus*, n°270, juillet 2022.

²⁹ La côte Ouest reste la zone la plus riche et compte des communes affichant un taux de pauvreté de 14,9 %. Dans l'Est, la majorité des communes ont un taux de pauvreté d'au moins 29,4 %. La province des Îles reste le territoire le plus touché. Voir : Aurélien Pol et Ismaël Waka-Ceou, Un Calédonien sur cinq vit sous le seuil de pauvreté, selon une nouvelle étude de l'Issee, *Outre-mer la première*, 16 avril 2023.

³⁰ Voir Institut de la statistique de la Polynésie Française, Diagnostic territorial 2021.

2. Une part importante de la population est en situation de « grande pauvreté »

La « grande pauvreté » est bien plus fréquente et beaucoup plus intense en Outre-mer. Comme le souligne l'INSEE, au-delà de la pauvreté monétaire qui est relative³¹, c'est la « grande pauvreté » qui est 5 à 15 fois plus fréquente dans les DROM que dans l'hexagone. Le niveau de vie en situation de « grande pauvreté » se situe à moins de 690 euros par mois à La Réunion et à moins de 470 euros en Guyane (contre 790 euros en France métropolitaine)³². Elle concerne 10 % des Martiniquais, 12 % des Guadeloupéens, 14 % des Réunionnais et 29 % des Guyanais, contre 2 % de la population de l'hexagone. Mais être « pauvre », ce n'est pas seulement vivre avec des revenus faibles, inférieurs à un seuil « monétaire » donné, c'est

également ne pas être en mesure de couvrir les dépenses liées à la vie courante considérées comme « nécessaires » pour avoir des conditions de vie acceptables. Ces deux façons d'approcher la pauvreté, l'une par les revenus et l'autre par les conditions de vie, sont complémentaires.

Outre sa dimension financière, la « grande pauvreté » est caractérisée par rapport à la fréquence de « privations », y compris pour des besoins fondamentaux³³. Ces restrictions concernent le logement, l'habillement, l'alimentation, les loisirs et d'autres besoins, tels que l'accès à internet à domicile ou la possession d'une voiture. La « privation matérielle et sociale » est ainsi de 3 à 5 fois plus fréquente en Outre-mer que dans l'hexagone. En 2018, selon l'INSEE, quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale :

31 Avec un seuil à 50 % du revenu médian. Les inégalités de revenu sont très prononcées en Outre-mer où le revenu médian des habitants est le plus bas en France : 1 400 euros à La Réunion, 1 600 euros à la Martinique, pour 1 860 euros au niveau national. Observatoire des inégalités, *Rapport sur les inégalités en France*, édition 2023, page 144.

32 Les familles monoparentales y sont très exposées, 17 % d'entre elles sont touchées par la grande pauvreté en Guadeloupe et 32 % en Guyane. Les chômeurs sont 22 % à 43 % à être touchés, et les retraités 9 % en Martinique et 15 % en Guyane (contre 1 % dans l'hexagone).

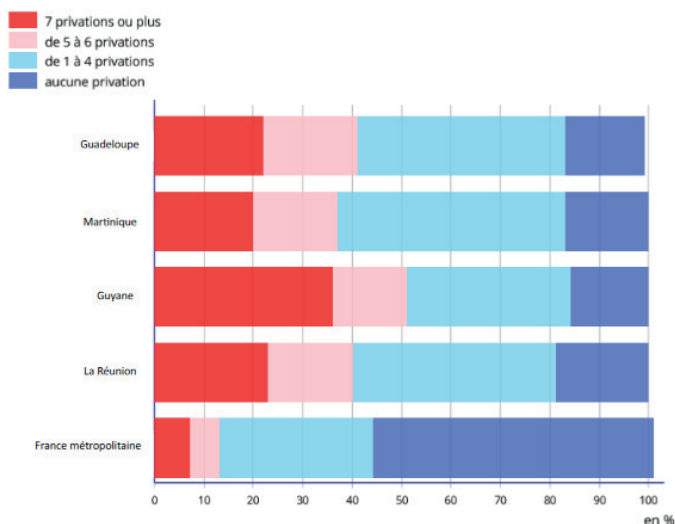
33 Les privations matérielles et sociales sévères concernent au moins 7 privations dans la vie quotidienne parmi une liste de 13. Ces personnes sont privées de certains éléments considérés comme indispensables à une vie décente. Les privations considérées sont les suivantes : Ne pas avoir de voiture personnelle pour des raisons financières ; Ne pas pouvoir maintenir son logement à bonne température pour des raisons financières ; Ne pas pouvoir remplacer des meubles hors d'usage pour des raisons financières ; Avoir des impayés de mensualités d'emprunts, de loyer ou de factures d'électricité, d'eau ou de gaz ; Ne pas pouvoir dépenser une petite somme d'argent pour soi sans avoir à consulter quiconque ; Ne pas pouvoir faire face à des dépenses inattendues ; Ne pas avoir accès à internet pour des raisons financières ; Ne pas pouvoir retrouver des amis ou de la famille au moins une fois par mois pour boire un verre ou pour un repas pour des raisons financières ; Ne pas avoir une activité de loisirs régulière pour des raisons financières ; Ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances hors de son domicile pour des raisons financières ; Ne pas avoir deux paires de bonnes chaussures pour des raisons financières ; Ne pas pouvoir avoir un repas contenant des protéines au moins tous les deux jours pour des raisons financières ; Ne pas pouvoir acheter des vêtements neufs. Ils sont concernés par au moins sept privations élémentaires sur 13. À l'opposé, 19 % des Réunionnais ne déclarent souffrir d'aucune privation : c'est 3 fois moins que dans l'hexagone, mais plus que dans les autres DROM. Les Réunionnais cumulent, comme aux Antilles, 4 privations en moyenne contre 1,5 dans l'hexagone.

soit 340 000 personnes³⁴. 200 000 Réunionnais, soit un quart de la population, sont en situation de privation matérielle et sociale « sévère », c'est 3,4 fois plus que dans l'hexagone et à un niveau plus élevé qu'aux Antilles. 31 % des Guyanais subissent une ou des privations matérielles ou monétaires sévères. Près de 7 % des Réunionnais sont même dans une situation d'« extrême fragilité », subissant au moins dix privations sur treize (5 % aux Antilles). À La Réunion, 75 % des habitants sont en difficulté sur au moins un élément financier : « l'absence d'épargne », « l'impossibilité de dépenser une petite somme d'argent pour soi-même », « les retards de paiement de factures » en lien avec leurs faibles revenus³⁵. Cette vulnérabilité financière est aussi fréquente aux Antilles, mais deux fois plus répandue que dans l'hexagone. Les personnes en situation de privation sont ainsi plus souvent en découvert bancaire : 23 % se retrouvent régulièrement à découvert, au moins une fois par mois, soit deux fois plus que celles qui ne subissent pas de privations.

34 Marina Robin, Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale, Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie en 2018, *INSEE Analyses Réunion*, n°53, décembre 2020. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'Insee et la Direction générale des Outre-mer (DGOM). En 2016, 12,7 % des habitants de l'Hexagone sont en situation de privation matérielle et sociale, soit 3 points de moins qu'en moyenne dans l'Union européenne. La France se situe en 16^e position du taux de privation matérielle et sociale le plus élevé parmi les 27 pays européens. Avec 40 % d'habitants en situation de privation en 2018, La Réunion se place au-dessus de tous les pays européens, à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie où plus de 45 % des habitants sont concernés.

35 29 % des habitants ne peuvent pas maintenir leur logement à bonne température, par exemple, à La Réunion, contre 22 % aux Antilles et 5 % dans l'hexagone. Un quart des Réunionnais vivent à plus de 400 mètres d'altitude. Cette population, plus modeste qu'ailleurs, peut souffrir du froid une partie de l'année.

LES PRIVATIONS MATÉRIELLES ET SOCIALES LIÉES AUX SITUATIONS DE GRANDE PAUVRETÉ



Source : Marina Robin, Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale. Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie en 2018, Insee Analyses Réunion, n°53, décembre 2020. Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2018.

Lecture : La Réunion, 23 % des habitants subissent au moins 7 privations parmi les 13 privations matérielle et sociale élémentaires.

Retenons que :

- Certaines de ces privations élémentaires touchent une majorité de la population, comme « l'absence d'épargne », « l'incapacité à se payer des vacances » et « la difficulté à s'acheter de nouveaux meubles » ;
- La moitié des personnes vivant en situation de grande pauvreté déclarent « ne pas avoir deux paires de bonnes chaussures » et « ne pas pouvoir faire un repas contenant des protéines (viande, poisson ou substitut végétal) au moins tous les deux jours »³⁶ ;
- Sept personnes sur dix n'ont pas les moyens de « faire face à une dépense imprévue de 1 000 euros » ;
- Les personnes touchées par ces privations rencontrent deux fois plus souvent des difficultés de logement que les autres et sont deux fois plus souvent à découvert bancaire tous les mois³⁷.

³⁶ Ludovic Audoux, Pascal Prévot, La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM, *INSEE Focus*, n° 270, juillet 2022. 4 à 5 personnes sur 10 interrogées.

³⁷ Marina Robin, Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale, Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie en 2018, *INSEE Analyses Réunion*, n°53, décembre 2020.

Les privations alimentaires touchent fortement des personnes en situation de grande pauvreté. Plus de la moitié des Martiniquais et 42 % des Guadeloupéens en situation de grande pauvreté renoncent à un repas protéiné tous les deux jours³⁸.

3. L'emploi est le « facteur clef » pour échapper à la pauvreté

Les enquêtes de l'INSEE montrent clairement que l'emploi est le « facteur clef » pour éviter la grande pauvreté et les privations matérielles et sociales les plus importantes. L'emploi est une barrière contre les formes sévères de pauvreté pour toutes les catégories socio-professionnelles, même si le temps partiel et le fractionnement de l'emploi (alternance de périodes d'emploi et de chômage ou d'inactivité, d'intérim de courte durée) peuvent conduire à des revenus faibles. Le travail « protège » de la « grande pauvreté » : seules 3 % à 4 % des personnes en emploi vivant aux Antilles ou à La Réunion sont en situation de grande pauvreté, et 8 % en Guyane. En Nouvelle-Calédonie, le taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est en emploi est de 12 % contre 48 %

lorsque celle-ci est au chômage³⁹. A titre d'exemple, seuls 3 % des actifs occupés sont en situation de « grande pauvreté » en Guadeloupe, tandis que 26 % des chômeurs subissent cette situation⁴⁰. **Le chômage, ainsi que le « halo du chômage », c'est-à-dire les personnes à la frontière de l'inactivité et du chômage, ainsi que le travail informel, sont des causes essentielles de fragilisation financière des ménages et de pauvreté.**

Les personnes en grande pauvreté souhaitent en priorité « acheter une voiture » pour retrouver un emploi⁴¹. La moitié des chômeurs qui n'ont pas de voiture n'ont pas les moyens de s'en acheter une, et sans voiture la recherche d'emploi s'avère plus difficile⁴². **Le CESE rappelle sa demande⁴³ que les pouvoirs publics mettent en place localement, dans chaque territoire, un « chèque mobilité - transports publics » permettant un accès facilité notamment pour les personnes en reprise d'emploi ou qui rencontrent des difficultés financières.**

Le CESE considère que c'est par le développement de l'activité économique durable, l'emploi salarié ou indépendant, de qualité et déclaré, que se résoudront

38 Antonin Creignou, Marcelle Jeanne-Rose, 12 % des Guadeloupéens en situation de grande pauvreté en 2018, *INSEE Analyse Guadeloupe*, n°57, juillet 2022. De fait, en Guadeloupe, les dépenses alimentaires pèsent dans le budget des plus modestes : pour les 20 % les plus modestes, ces dépenses représentent 20 % du budget en 2017, contre 12 % pour les 20 % les plus aisés. Le niveau des prix de l'alimentaire est 33 % plus élevé en Guadeloupe qu'en France hexagonale en 2015.

39 INSEE, enquête budget des familles 2019-2020

40 Toutefois, les ouvriers et les employés sont plus souvent en situation de grande pauvreté (9 % des employés et 13 % des ouvriers) que les autres actifs et vivent plus souvent des périodes de chômage.

41 64 % des Guyanais en grande pauvreté ne disposent pas de voiture pour raison financière, pour 30 % des Guadeloupéens et 34 % des Martiniquais en situation de grande pauvreté qui y renoncent. Le manque de ressources cumulé au prix des véhicules, par ailleurs plus élevé de 24 % par rapport à l'hexagone, pénalisent les personnes pour l'achat d'une voiture. Le prix d'achat d'un véhicule neuf est en moyenne 24 % plus cher à La Réunion que dans l'hexagone.

42 Seulement 48 % des ménages sans emploi possèdent une voiture contre 88 % des ménages d'actifs dont la personne de référence est en emploi. Notons toutefois que malgré l'ampleur de la dépense, le renoncement à la voiture est une privation proportionnellement moins fréquente en Outre-mer par rapport à la France hexagonale.

43 Contribution de la délégation aux Outre-mer du CESE à l'avis Travail, emploi et mobilités, rapporté par Mme Michèle Chay et M. Laurent Clévenot au nom de la commission du travail et de l'emploi, novembre 2019.

une partie des difficultés liées au pouvoir d'achat en Outre-mer.

4. Le système redistributif doit être renforcé pour lutter plus efficacement contre la pauvreté

La population est beaucoup plus fragile socialement en Outre-mer.

Les niveaux de vie sont en moyenne plus faibles Outre-mer qu'au niveau national. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est de 34 500 euros en 2020 en moyenne nationale, alors qu'il se situe autour de 9 700 euros à Mayotte, 15 100 euros en Guyane, 22 200 euros à la Réunion, 23 200 euros en Guadeloupe et 24 700 euros en Martinique, selon les chiffres publiés par l'INSEE en mai 2022. Selon l'IEOM, en 2020, la Nouvelle Calédonie a un PIB par habitant de 30 168 euros. En Polynésie française, le PIB par habitant s'établit à 16 760 euros.

D'après l'INSEE, fin 2020, dans les DROM, près d'une personne de 15 ans ou plus sur quatre (21,7 %) est allocataire d'un minimum social, soit une part près de trois fois plus élevée qu'en France hexagonale (8,0 %). La part d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) est ainsi en moyenne plus de quatre fois supérieure à celle de la France hexagonale.

NOMBRE D'ALLOCATAIRES DES MINIMA SOCIAUX EN OUTRE-MER

	Nombre d'allocataires des minima sociaux de 15 ans ou plus	Part d'allocataires des minima sociaux de 15 ans ou plus (en%)
Guadeloupe	82 600	26,30%
Martinique	66 100	21,90%
Guyane	33 100	16,60%
La Réunion	171 500	25,30%
Mayotte	5 600	3,40%
France hexagonale	4 118 200	8%

Source : INSEE, CNAF, MSA. En 2020, 82 600 personnes bénéficient des minima sociaux en Guadeloupe, ce qui représente 26,3 % de la population des 15 ans ou plus. A titre de comparaison, à Saint Martin, le RSA est perçu par 6,8 % de la population selon l'IEDOM, Rapport annuel économique Saint-Martin 2021.

Les prestations sociales ont été progressivement alignées, sauf à Mayotte. Le CESE renvoie à ce sujet au rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge remis en mars 2022 sur *La situation des familles dans les*

*départements et régions d'Outre-mer : réalités sociales et politiques menées (voir également le tableau en annexe 3 du présent avis : Les prestations familiales et minima sociaux versés dans les Outre-mer 2022)*⁴⁴. Pour ce

⁴⁴ Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge, *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer : réalités sociales et politiques menées*, mars 2022. En 2022, les allocations familiales à partir de deux enfants, l'allocation de soutien familial (ASF), la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), l'allocation adultes handicapés (AAH), le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les règles d'attribution spécifiques des prestations pour les personnes étrangères sont les mêmes dans les quatre DROM « historiques » (La Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane) que dans l'hexagone. Certaines prestations sont adaptées aux DROM : les allocations familiales dès le premier enfant, le complément familial, les allocations personnalisées logement (APL) ; tandis que d'autres sont spécifiques : prestation accueil et restauration scolaire (Pars) et le revenu de solidarité Outre-mer (RSO). Les barèmes de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS) ont été alignés à la fin des années 1990 sur ceux de l'APL. Les décrets d'application et l'arrêté permettant la mise en œuvre effective de l'allocation personnalisée logement – foyer dans les DROM sont parus au journal officiel du 4 avril, plus d'un an après le vote de la loi de finances pour 2022 qui en actait le principe. Le calcul du barème de l'APL pour les logements-foyers en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte est identique à celui du territoire hexagonal, sans adaptation particulière pour les Outre-mer. Les aides sociales sont très spécifiques dans les COM : une aide au logement existe en Nouvelle-Calédonie financée par le gouvernement local et le Fonds Social de l'Habitat, ainsi qu'en Polynésie française gérée par l'office polynésien de l'habitat. Des aides au logement existent à Saint-Pierre-et-Miquelon financées par l'État et la Collectivité territoriale. Des aides existent aussi à Saint-Martin, mises en œuvre par la Collectivité.

qui concerne le département de Mayotte⁴⁵, l'allocation de soutien familial, la mission confiée aux Caf de recouvrement des pensions alimentaires impayées, et la prestation d'accueil du jeune enfant n'ont pas été étendues. Le montant d'allocations familiales reste inférieur à partir du troisième enfant. L'absence du complément du mode de garde empêche l'augmentation du nombre d'assistantes maternelles agréées, encore peu nombreuses. Le RSA versé est de la moitié de sa valeur dans l'Hexagone, avec des adaptations régressives pour les majorations enfants (10 % au lieu de 40 % à partir du quatrième enfant) et l'absence de RSA majoré pour les parents isolés. La prime d'activité correspond à la moitié du montant en vigueur dans l'Hexagone et les DROM (282,39 euros contre 564 euros en 2021). **Le gouvernement prévoit une hausse de pension pour les retraités mahorais allant jusqu'à 150 euros. Le CESE souhaite que soit abordée la question de l'accélération du calendrier de convergence, maintes fois évoqué, pour permettre un rattrapage.**

Les retraites servies sont en moyenne plus faibles en Outre-mer. En effet, selon l'INSEE, les pensions sont inférieures d'environ 14 % à 28 % selon les territoires. En 2016, à la Martinique le montant moyen mensuel des pensions est de 1 420 euros bruts, en Guadeloupe de 1 330 euros et à La Réunion de 1 160 euros, alors

que dans l'hexagone ce montant est de 1 650 euros bruts. A Saint-Pierre-et-Miquelon, le niveau moyen de pension est de 18 923 euros annuels, soit 1 576 euros bruts par mois. La pension mensuelle moyenne est d'environ 1 257 euros à Wallis-et-Futuna. A Mayotte, en 2021, la retraite de base moyenne est de 276 euros tandis que l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est plafonnée à la moitié de son montant national. Ces faibles niveaux s'expliquent par une participation moins importante au marché du travail, par des emplois moins qualifiés et par le travail informel, mais pèsent sur le pouvoir d'achat des retraités. En conséquence, 9 % à 15 % des retraités sont en situation de grande pauvreté dans les DROM, contre 1 % en moyenne dans l'hexagone⁴⁶. Les pensions des femmes ultramarines sont nettement plus faibles que celles des hommes : en Guadeloupe, le montant moyen par mois est de 991 euros bruts pour les femmes contre 1 190 euros bruts pour les hommes, en Martinique : 1 050 euros contre 1 346 euros bruts. A La Réunion, la pension des femmes est inférieure de 18 % à celle des hommes. **Le CESE considère qu'avec 276 euros de pension moyenne, les retraités de Mayotte ne peuvent pas vivre dignement et sont contraints d'avoir recours à la solidarité familiale. Une réforme s'impose pour une meilleure couverture et un relèvement des**

45 Pour davantage de détail, voir : Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge, *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer : réalités sociales et politiques menées*, mars 2022, page 21 et suivantes.

46 J. Postollec, Les retraités des Outre-mer, une population plus fragile que dans l'hexagone, Outre-mer la première, 9 janvier 2023

droits. Le CESE souligne également la faiblesse des petites retraites dans de nombreux territoires du Pacifique, en Nouvelle-Calédonie, Polynésie-Française et à Wallis-et-Futuna.

Le CESE note que les versements de pensions de retraite connaissent des retards importants, jusqu'à un an, aux Antilles⁴⁷. Le CESE demande de mettre fin à cette situation urgente en renforçant les moyens de traitements dans les meilleurs délais.

Le système redistributif ne suffit pas à faire reculer la pauvreté. Seule une partie de la population bénéficie des prestations sociales : les jeunes ont peu accès aux aides avant 25 ans⁴⁸ ; les niveaux de retraite sont très inférieurs du fait de carrières incomplètes, de temps partiel subi ou d'absence de cotisations liée au travail informel ; les montants des allocations sont également plus faibles à Mayotte qu'au niveau national. En Polynésie française, les revenus sociaux sont nettement plus faibles du fait de l'absence d'indemnités chômage et d'amortisseurs sociaux. **Le CESE rappelle sa piste de réflexion inscrite dans l'étude sur L'accès aux services publics dans les Outre-mer**⁴⁹, d'un alignement de toutes les prestations

sociales en Outre-mer par rapport aux montants en vigueur dans l'hexagone, en particulier le droit commun de l'accès au RSA, à la Protection universelle maladie (PUMA) et à l'aide médicale d'État pour les personnes étrangères à Mayotte.

Rappelons également, comme l'ont montré l'étude du CESE sur *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, les avis du Défenseur des droits⁵⁰ et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, que les services publics sont très insuffisants selon les territoires, et le manque de médecins, d'enseignants, d'infrastructures publiques pénalise davantage les plus démunis. **Pour le CESE, le maintien de services publics de qualité et accessibles partout sur le territoire, notamment les maisons France services, est indispensable au renforcement de la cohésion sociale.**

Le renforcement de l'accès aux droits et aux prestations sociales est une priorité. Les communes de Saint-Louis et de Sainte-Rose font partie de l'expérimentation « Territoires Zéro Non-Recours » à La Réunion, la commune de Acoua à Mayotte, ainsi que le Conseil départemental de la Guadeloupe et la Collectivité territoriale

47 Le rapport coordonné par l'adjointe à la Défenseure des droits, madame George Pau-Langevin, ancienne ministre des Outre-mer, souligne des retards et des difficultés importantes à liquider les pensions de retraite notamment en Martinique et en Guadeloupe. Le CESE s'associe à la recommandation de prévoir que la Caisse nationale d'assurance vieillesse fournisse des effectifs en renfort aux Caisses générales de sécurité sociale de Martinique et Guadeloupe pour résorber le stock de demandes de pension de retraites en attente de traitement et mettre en liquidation provisoire les pensions des assurés en situation de vulnérabilité économique dans l'attente de la liquidation définitive de leur pension. Défenseur des droits, Rapport services publics aux Antilles garantir l'accès aux droits, mars 2023, page 39.

48 Voir l'avis du CESE rapporté par M. KENZA Occansey et Mme Manon Pisani, Engagement et participation démocratique des jeunes, mars 2022

49 Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, L'accès aux services publics dans les Outre-mer, janvier 2020.

50 Voir notamment : Défenseur des droits, Rapport services publics aux Antilles garantir l'accès aux droits, mars 2023.

de Martinique⁵¹. **Le CESE sera attentif à l'expérimentation menée dans cinq communes en Outre-mer dans le cadre de l'appel à projet « Territoires Zéro Non-Recours ». Il demande d'étendre cette expérimentation à toutes les prestations sociales en simplifiant leur attribution en la rendant automatique dans le cadre de la déclaration d'impôts sur le revenu.**

Dans son *Avis de suite – Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*⁵², le CESE appelait déjà à l'augmentation des budgets permettant de lutter contre la pauvreté, ainsi qu'au soutien financier des services publics et associations qui accompagnent ces personnes. **Pour le CESE, des budgets supplémentaires de l'Etat doivent accompagner la montée en puissance des actions sociales des Communes, Départements et associations et doivent être accessibles dans tous les Outre-mer, quel que soit leur statut (DROM et COM).**

Pour la restauration scolaire, l'aide aux communes a été revalorisée de 5 %, avec un complément particulier pour Mayotte et la Guyane, confrontés à une pression démographique très élevée,

pour que le reste à payer soit de 20 centimes par repas pour les parents. Le Comité interministériel des Outre-mer prévoit en plus le renforcement de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) à l'intention des élèves des lycées pour diminuer le reste à charge des familles afin que les repas ne coûtent plus que 1 à 2 euros en moyenne. **Le CESE demande la mise à disposition de repas gratuits dans les écoles, collèges et lycées en fonction des besoins sociaux des territoires et des populations. Cette dépense des communes, départements et régions, devra être intégralement prise en charge par l'Etat au titre de la solidarité nationale.**

Le CESE propose aux gouvernements locaux de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, ainsi qu'aux collectivités de relevant de l'article 74 de la Constitution, à savoir de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, de mettre en place des dispositifs équivalents de lutte contre la pauvreté et d'aide financière aux plus démunis, compte-tenu de leurs compétences propres.

⁵¹ Prévue par la loi « 3DS » relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale de février 2022, cette expérimentation bénéficiera des financements du Pacte des solidarités et permettra de lancer des initiatives de lutte contre le non-recours aux droits sociaux en mobilisant une pluralité d'acteurs (collectivités, associations, caisses de sécurité sociale, bailleurs sociaux...) pour conduire des démarches ciblées d'information et d'accompagnement des personnes vers leurs justes droits (accès aux RSA, prime d'activité, mais aussi chèque énergie, APL, ainsi que l'accès aux services publics). Selon la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES), le taux de non-recours aux principales aides et prestations sociales s'élève à : environ 34 % pour le Revenu de Solidarité Active (RSA) ; 50 % pour le minimum vieillesse (ASPA) ; 30 % pour l'assurance chômage ;

32 % pour la complémentaire santé solidaire gratuite (CSS) ; et jusqu'à 72 % pour la CSS contributive.

⁵² Avis rapporté par Mme Inès Bouchaut-Choisy et M. Olivier Mugnier, en février 2022.

Les Centres communaux d'action sociale assurent une mission essentielle d'aide alimentaire et de distribution de chèques d'accompagnement personnalisé.

Les CCAS ont une mission générale de prévention de la pauvreté et de lutte contre l'exclusion dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées, et proposent un accompagnement social des publics fragilisés. Les CCAS réalisent également des enquêtes sociales dans le but de repérer les bénéficiaires potentiels puis de les aider à constituer les différents dossiers administratifs. Ils permettent aux personnes en grandes difficultés financières d'obtenir de la nourriture gratuitement, ou sous forme d'aide monétaire ou d'aide à la cantine pour les enfants. Ils peuvent distribuer en fonction des besoins et de leurs moyens, des chèques d'accompagnement personnalisé aux personnes dans les situations les plus difficiles pour faire face à l'urgence. L'attribution de chèques personnalisés est étudiée au cas par cas par un travailleur social. Ils se présentent sous forme de tickets dont la valeur est comprise entre 10 et 30 euros. Ils peuvent être utilisés dans les commerces pour acheter des denrées alimentaires, des produits d'hygiène, des médicaments ou des dépenses pour les enfants (vêtements, fournitures, loisirs...). **Pour le CESE, leur rôle essentiel en Outre-mer doit être mieux reconnu et soutenu par un financement fléché de l'Etat.**

PRÉCONISATION #1

Le CESE préconise la mise à disposition par les Centres communaux d'action sociale de « chèques » dédiés à l'aide alimentaire, à l'énergie, au transport, à l'eau et au logement, pour les foyers les plus modestes afin d'augmenter le pouvoir d'achat, prévenir le surendettement et maintenir l'accès aux services essentiels. Le versement pourrait intervenir automatiquement aux plus précaires avec la déclaration de revenus.

Le CESE préconise au ministère des Outre-mer de prévoir un financement budgétaire pérenne et suffisant à la hauteur des besoins, sur les crédits du programme 123 - Conditions de vie Outre-mer, permettant le financement des aides sociales versées par les communes aux ménages particulièrement

5. Les fortes inégalités de revenus accentuent les tensions sociales

Les tensions sociales sont accentuées par les différences de conditions de vie entre territoires ultramarins et l'hexagone, et au sein même des territoires. Les inégalités de revenus sont bien plus fortes en Outre-mer que dans le reste de la France. L'indice de Gini qui permet de rendre compte du

niveau d'inégalité de revenu⁵³ est plus élevé dans tous les Outre-mer que dans l'hexagone. Il y a également la perception d'un rattrapage de niveau de vie qui ne progresse plus, confirmé par les données économiques. D'après les analyses de l'IEDOM⁵⁴, la différence de PIB par habitant entre les économies ultramarines et l'Hexagone ne se réduit plus depuis le début des années 2000, ou moins rapidement⁵⁵.

L'étude de 2020 soulignait déjà que pouvoir d'achat et cohésion sociale sont fortement liés en Outre-mer. Face aux inégalités de développement et d'accès aux services publics, au manque

d'emplois et de revenus, les tensions sociales se multiplient avec de nombreuses manifestations et mouvements de grève, mais également une défiance accrue vis-à-vis des pouvoirs publics (abstention aux élections, votes extrêmes, crise de la vaccination aux Antilles...). **Le CESE met en garde contre le risque d'une société fragmentée entre ceux qui ont accès à un emploi et qui peuvent plus ou moins supporter le coût de la vie, et tous ceux et celles qui n'ont pas de revenus propres, ou un revenu très insuffisant pour vivre, et qui subissent des conditions de vie matérielles très dégradées.**

B. Le manque d'emplois est la cause première de l'insuffisance de revenus

1. Le chômage élevé a des conséquences importantes en termes d'inégalités sociales, de pauvreté et d'exclusion

Les Outre-mer souffrent d'un niveau de chômage structurellement élevé depuis

des décennies, qui pèse sur le pouvoir d'achat. La permanence d'un chômage important, notamment chez les jeunes, les femmes, les seniors, les non-diplômés, et une durée en moyenne trois fois plus longue que dans l'hexagone, ne sont pas des constats nouveaux⁵⁶.

53 L'indice de Gini vaut 0 pour une répartition parfaitement égalitaire et 1 pour une répartition totalement inégalitaire, où tous les revenus seraient détenus par une seule personne : Guadeloupe 0,42 ; Guyane 0,42 ; Martinique 0,41 ; Mayotte 0,49 ; La Réunion 0,39 ; Nouvelle-Calédonie 0,42 ; Polynésie française 0,40 ; Wallis-et-Futuna 0,50 ; France hexagonale 0,29. Source : IEDOM, ISPF, ISEE, Eurostat, AFD, et années de référence : Guadeloupe (2011) ; Guyane (2011) ; Martinique (2011) ; Mayotte (2011) ; La Réunion (2011) ; Nouvelle-Calédonie (2008) ; Polynésie française (2009) ; Wallis-et-Futuna (2008) ; France hexagonale (2015).

54 Marie-Anne Poussin-Delmas, Présidente et Directrice Générale IEDOM-IEOM, en entretien d'information devant la délégation aux Outre-mer du CESE, le 6 décembre 2022.

55 Il faut toutefois relativiser en considérant que les Outre-mer présentent des niveaux de PIB par habitant très élevés par rapport à leur environnement géographique régional.

56 Au troisième trimestre 2021, le taux de chômage des DROM était de 16,8 %, dans le reste de la France de 7,3 %. Exception faite de Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon où les taux de chômage sont respectivement de 4,2 % en 2019 et de 3,3 % en 2022, selon l'IEDOM, les taux de chômage des collectivités d'Outre-mer sont aussi supérieurs au taux hexagonal. En effet, le taux de chômage en Nouvelle-Calédonie est de 13,3 % en 2020, 32,9 % à Saint-Martin en 2019, 17,4 % à Wallis et Futuna en 2018, 9 % en Polynésie française en 2022. A la fin du 1er trimestre 2023, on note toutefois un recul de 4,6 % du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A inscrits à Pôle emploi.

Les nouvelles règles de l'assurance chômage entrées en vigueur le 1^{er} février 2023 ne s'appliquent pas en Outre-mer afin de protéger le pouvoir d'achat de ménages fragiles.

En Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte (qui relève d'une autre convention chômage), à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon, la réduction d'un quart de la durée d'indemnisation du chômage ne s'applique pas⁵⁷. Ainsi quatre jours travaillés continuent d'ouvrir quatre jours de droit d'assurance-chômage.

Le CESE demande la mise en place par Pôle emploi et les conseils départementaux, de dispositifs d'accompagnement global supplémentaires, afin de prévenir un trop grand éloignement au travail et d'y remédier. Cet accompagnement individualisé permet de trouver des solutions aux freins périphériques à l'emploi, notamment la garde d'enfant, le logement, la mobilité, avant de trouver des possibilités de formation ou de retour à l'emploi.

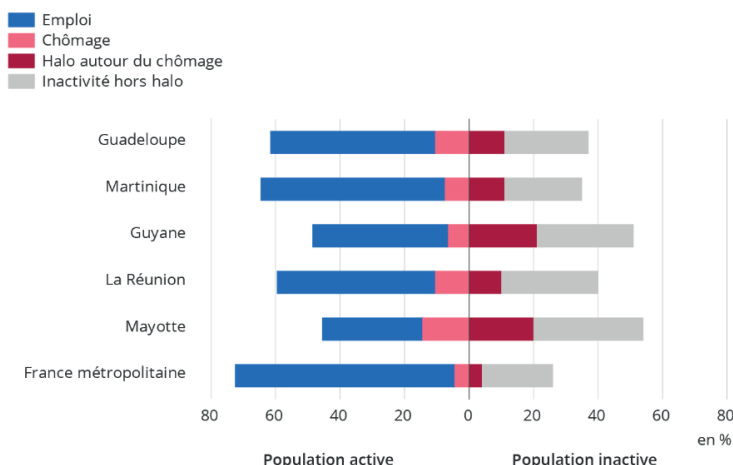
Le CESE demande aux pouvoirs publics, aux employeurs et à Pôle emploi, de mettre en place localement, dans chaque territoire, un « chèque mobilité - transports publics » permettant de faciliter l'accès pour les personnes en recherche d'emploi. Cette aide à la mobilité pourrait financer des formes différentes comme augmentation du soutien à l'acquisition d'un véhicule décarboné, voiture ou deux roues pour les trajets courts, co-voiturage, ...

2. Le faible taux d'emploi a des effets sur l'insertion sociale et économique

Alors que l'emploi est le meilleur allié du pouvoir d'achat, près de 40 % de la population en âge de travailler est durablement éloignée de l'emploi en Outre-mer. Malgré des différences selon les territoires, les études montrent que les difficultés à intégrer le marché du travail restent fortes ce que confirme un taux d'emploi structurellement faible.

⁵⁷ Le décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage en application de la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, détermine les mesures réglementaires régissant l'indemnisation des demandeurs d'emploi, les contributions des employeurs au régime d'assurance chômage, et l'ensemble des autres mesures portant règlement d'assurance chômage. Il introduit notamment une modulation de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi en fonction de la situation du marché du travail, à l'exception de ceux des départements et collectivités d'outre-mer, ou relevant des régimes spécifiques des intermittents du spectacle, des marins pêcheurs, des ouvriers dockers occasionnels et des expatriés pour lesquels les règles actuelles relatives à leur durée d'indemnisation sont maintenues.

SITUATION DE LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER VIS-À-VIS DE L'EMPLOI



Source : INSEE, enquêtes Emploi 2021 et 2022. Chaque barre totalise 100 %.

Quel que soit l'âge, la part du « halo autour du chômage » dans la population est nettement plus élevée dans les DROM.

En moyenne, 10 % à 21 % de la population⁵⁸ se situe dans ce halo, c'est-à-dire qu'elle recherche un emploi mais n'a pas effectué de démarches ou n'est pas disponible immédiatement, contre 4 % en France hexagonale. Les problèmes de papiers ou de titre de séjour, puis le découragement, sont les plus souvent cités comme motifs de non-recherche d'emploi, avant les problèmes de santé ou le handicap,

la garde d'enfants ou d'un proche.

L'accès à l'emploi est particulièrement difficile pour les jeunes. Un quart d'entre eux environ ne sont ni en études, ni en emploi⁵⁹ : 27,3 % des jeunes en Guadeloupe, 25,6 % en Martinique, 30,2 % à La Réunion et 36,7 % en Guyane. A Saint Barthelemy, le nombre de jeunes de moins de 25 ans demandeurs d'emploi a augmenté de 64,7 % entre 2019 et 2020, et représentent la majorité des demandeurs d'emploi⁶⁰. A Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie

58 Population des 15 à 64 ans, en 2021-2022, des DROM : 10 % à La Réunion, 11 % en Guadeloupe et en Martinique, 20 % à Mayotte et 21 % en Guyane. INSEE, Principaux indicateurs sur l'emploi, le chômage et l'activité par DROM, juin 2023. Le halo autour du chômage rassemble des personnes en recherche active d'emploi mais non disponibles pour travailler rapidement, ainsi que des personnes, disponibles ou non, ne faisant pas de recherches actives d'emploi tout en souhaitant travailler.

59 C'est plus de deux fois plus que dans l'Hexagone.

60 Source : ledom, le bilan 2020 du marché du travail de Saint Barthélemy et Saint Martin

française⁶¹, les jeunes sont aussi les plus concernés par le chômage. Parmi les causes identifiées, le faible niveau de qualification, l'illettrisme et l'illectronisme, les sorties sans diplôme du système éducatif, l'accès à la formation, les difficultés d'insertion professionnelle, sont le plus souvent évoquées.

Le départ des jeunes en cours de formation est une perte de richesse pour les territoires. Dans les DROM, la proportion des jeunes de 25-29 ans ayant un diplôme supérieur à Bac +2 est seulement de 11 % (contre 24 % en moyenne nationale). Une grande partie d'entre eux partent dans les écoles supérieures et les universités de l'Hexagone ou à l'étranger afin de poursuivre leurs études. Ils trouvent ensuite un emploi sur place et ne reviennent pas dans leur région d'origine avant plusieurs années. Beaucoup d'entre eux auraient envie de revenir sur leur territoire mais n'y arrivent pas car ils ne trouvent pas de poste équivalent ou ne disposent pas de réseau professionnel pour s'insérer.

Le CESE propose de mettre en œuvre des dispositifs d'aide à destination des jeunes qui souhaitent retourner vivre sur leur territoire d'origine, après des études ou un premier emploi hors de celui-ci. Le CESE propose ainsi aux Collectivités territoriales de verser une « prime au retour » pour faciliter l'installation des jeunes ultramarins sur leur territoire d'origine.

Le CESE demande au ministère de l'Enseignement supérieur et aux universités ultramarines, d'ouvrir des formations de niveau master dans les disciplines à la fois les plus demandées par les étudiants et les entreprises locales, à savoir l'économie-gestion, l'ingénierie, le bâtiment, l'entrepreneuriat et le management, le numérique et la santé, et à proposer des formations en alternance pour ces jeunes en master afin d'assurer leur insertion professionnelle une fois leur diplôme obtenu.

Le CESE appelle une nouvelle fois à mieux organiser les parcours de formation et de carrière pour former et faire émerger des cadres locaux en Outre-mer, issus du vivier des cadres intermédiaires et des techniciens/techniciennes. Dans le secteur public, il faut innover et promouvoir des solutions qui permettent aux agents publics locaux qui connaissent les réalités des difficultés des populations, de monter en compétence, notamment par la formation continue. **Le CESE soutient ainsi le dispositif de formation des « Cadres d'avenir pour Mayotte » et appelle à sa généralisation aux autres territoires, notamment en Guyane.**

Dans un avis, le CESE a proposé de revaloriser les aides existantes, telles que les APL, les bourses étudiantes ou le RSA jeune actif, essentielles à l'insertion économique et sociale des jeunes de moins de 25 ans, ainsi que l'ouverture des minimas sociaux pour

⁶¹ En Polynésie française le taux de chômage des 15 à 29 ans est de 27,4 % contre 9,2 % pour les 30 à 49 ans, ce qui représente un jeune sur quatre.

tous les jeunes de moins de 25 ans⁶².

Le CESE suggère d'augmenter le nombre d'aides au permis de conduire pour les jeunes les plus défavorisés (financées par les collectivités territoriales, Pôle emploi et le Service militaire adapté) afin d'accroître leurs chances d'accéder à la mobilité et à l'emploi.

Le CESE demande également la mise en place d'un plan de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme d'envergure, adapté à chaque territoire.

3. Un meilleur fonctionnement du marché du travail permettrait de générer davantage d'emplois et de revenus

« *La meilleure réponse à la question du pouvoir d'achat, c'est de donner du travail à chacun, et*

de donner un salaire le plus digne possible à chacun »⁶³. Le CESE

partage ce constat du ministre de l'Économie et souhaite y apporter des réponses.

Malgré des niveaux de chômage élevés, les difficultés de recrutement persistent en Outre-mer. Derrière ce paradoxe apparent se cachent des problématiques de formation, de mobilité, d'accès au logement, très spécifiques aux différents contextes sociaux et territoriaux des Outre-mer. Le CESE rappelle la contribution qu'elle a remise à l'avis *Métiers en tension*, sur saisine gouvernementale, rapportée par Mme Michèle Chay, en janvier 2022⁶⁴. **Le CESE considère qu'il faut engager une réflexion tant sur la faiblesse des salaires dans ces métiers, que sur les conditions de travail (regroupement des**

62 La préconisation n°12 de l'avis du CESE rapporté par M. Kenza Occansey et Mme Manon Pisani, Engagement et participation démocratique des jeunes, mars 2022 : « Le CESE préconise de faire entrer les jeunes dès 18 ans dans le droit commun et de les faire bénéficier, comme les autres citoyennes et citoyens, des mêmes droits et accès aux dispositifs d'aide. Il préconise également de développer les mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination ». Cette préconisation a fait l'objet d'un dissensus de quatre groupes : Pour les groupes Agriculture, Artisanat et Professions libérales, Coopération, Entreprises, Familles, la proposition d'ouvrir les minima sociaux aux jeunes dès 18 ans en recommandant l'application du droit commun pour faire coïncider majorité civile et majorité sociale n'est pas opportune et ceci pour plusieurs raisons : - l'effet même indirect quant à son impact sur la participation électorale des jeunes n'est pas démontré ; - une telle évolution nécessiterait au préalable d'en mesurer tous les impacts sur plusieurs politiques publiques au premier rang desquelles se trouvent par exemple son effet potentiellement désincitatif pour des jeunes à s'engager dans une formation en apprentissage ou encore sur la familialisation des droits sociaux. Ces groupes sont favorables au développement des mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours pour les jeunes âgés de 18-25 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination.

63 Journal télévisé de Martinique La 1ère vendredi 26 mai 2023. Monsieur Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, jeudi 8 juin 2023 devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

64 Pierre-Olivier Ruchenstein, Métiers en tension, janvier 2022. Si les difficultés de recrutement observées en Outre-mer n'atteignent pas les mêmes niveaux que ceux constatés dans l'Hexagone, Pôle emploi fait régulièrement état de difficultés de recrutement dans certains métiers. Les besoins de recrutement concernent prioritairement les métiers du tourisme, de la santé, de l'aide à la personne, du bâtiment et travaux publics, ainsi que dans une moindre mesure, les activités industrielles, de transport et les services aux entreprises.

temps de travail, prise en charge des frais de transport), afin de regagner en attractivité dans des secteurs indispensables au regard des enjeux de développement économique et social des territoires.

La coexistence structurelle d'un chômage élevé et de difficultés de recrutement est le signe d'un problème d'appariement entre les qualifications et compétences recherchées par les employeurs, et celles dont disposent les demandeurs d'emploi⁶⁵.

Le renforcement et l'adéquation des qualifications aux besoins des entreprises sont des défis majeurs en Outre-mer.

Les actifs ultramarins sont en moyenne moins qualifiés⁶⁶. Les lacunes dans la maîtrise des savoirs de base, l'illettrisme ou l'absence de maîtrise des outils informatiques de base (illectronisme), constituent des freins très importants à l'embauche. La forte proportion de demandeurs d'emploi femmes et hommes, très faiblement formés ou sans aucune formation (65 % dans les DROM,

contre 53 % dans l'Hexagone), est en décalage avec les besoins affichés par les employeurs.

Le CESE soutient une augmentation des moyens du Service militaire adapté (SMA) afin de répondre aux besoins d'insertion des jeunes, notamment dans les territoires qui sont le plus en demande : Guyane, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Le CESE regrette l'insuffisance de travaux statistiques et d'études menées par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, concernant l'emploi, la formation professionnelle et le dialogue social en Outre-mer. Trop souvent, Mayotte est exclue des statistiques du chômage au niveau national et européen. Cette situation ne peut perdurer et un travail de fiabilisation des données statistiques doit être mené rapidement.

C. Un dialogue social à renforcer en Outre-mer

1. L'amélioration du dialogue social

Pour le CESE, des efforts importants doivent être accomplis en Outre-mer en faveur d'un dialogue social apaisé et porteur de progrès. Ce dialogue doit être davantage accompagné par les pouvoirs publics. Les organisations représentatives pourraient se réunir plus régulièrement et proposer des modalités d'accords spécifiques dans les Outre-mer. Des moyens supplémentaires

en termes de formation et de droits nouveaux doivent être mobilisés, afin de disposer de représentants formés et aptes à négocier localement. Cet investissement dans le dialogue social est un préalable indispensable afin de préparer la mise en application des conventions collectives nationales au plan local. L'application de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, avec la mise en place des Commissions paritaires régionales

⁶⁵ Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramarin : un problème aux causes multiples », Revue française des affaires sociales, 2014/4, page 127.

⁶⁶ 44 % des actives et actifs de Guyane sont sans diplôme, 34 % en Martinique, contre 23 % en moyenne nationale. A Saint-Martin, 44,8 % de la population de 16 ans et plus ne détient aucun diplôme ou est titulaire du brevet des collèges. A Saint-Pierre-et-Miquelon, 33,8 % de la population n'a pas de diplôme en 2019

interprofessionnelles (CPRI), doit permettre de représenter les salariés et les employeurs des petites entreprises relevant de branches qui n'ont pas mis en place de commissions conventionnelles équivalentes. Un regroupement plus large, à titre expérimental, des instances paritaires pourrait être envisagé compte tenu du fait que les représentants sont souvent les mêmes d'une commission à une autre sur ces territoires.

Le manque de dialogue social est un frein à la revalorisation des rémunérations et des conditions de travail. Le dialogue social est souvent perçu comme « conflictuel » en Outre-mer, et singulièrement aux Antilles. Les revendications concernant la cherté de la vie et le pouvoir d'achat pèsent fortement sur cette relation car elles touchent toutes les catégories sociales, en particulier les plus démunies qui sont les plus nombreuses⁶⁷. Depuis quelques années les perceptions évoluent pour en faire davantage un outil de performance des entreprises. Le tissu économique étant composé en grande partie de petites, voire de très petites, entreprises en Outre-mer, il y a longtemps eu un manque d'acteurs représentatifs, formés et présents dans les instances de négociation. **Le développement du dialogue social et de la négociation**

collective sont à présent aussi davantage encouragés par les pouvoirs publics⁶⁸.

Les observatoires du dialogue social facilitent le partage des diagnostics. Un observatoire d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation existe en Martinique depuis avril 2018. Cette instance tripartite réunit des membres désignés par les organisations syndicales de salariés et par les organisations professionnelles d'employeurs ainsi que des représentants de la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. **Pour le CESE, chacun des territoires doit disposer d'un tel observatoire et engager des travaux sur des sujets d'application des conventions collectives nationales, de rémunération, d'offre de formation, de gestion prévisionnelle des emplois et compétences.**

Mayotte a bénéficié d'une mission spécifique de mise à niveau de son droit conventionnel au premier semestre 2023, dans le processus de convergence sociale attendue dans le territoire. La démarche portée par l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP) vise à accompagner les acteurs locaux à développer

67 Justin Daniel, Le mouvement actuel aux Antilles est le révélateur d'un dialogue social déficient, La Croix, février 2009

68 De nouveaux lieux d'échange se mettent en place comme par exemple l'association pour le dialogue social territorial à La Réunion créé en 2018. Cette association regroupe sept organisations représentatives du monde de l'entreprise : employeurs interprofessionnel (CPME et U2P) et syndicats de salariés (CFDT, CFE-CGC, CGTR, CGT-FO et UNSA). Elle a pour objet, dans le cadre du paritarisme, de fédérer les organisations représentatives afin de développer le dialogue autour des évolutions relatives aux activités, aux entreprises, à l'emploi et à la formation à La Réunion.

la négociation collective⁶⁹. Un plan de formation a été mis en place pour préparer les partenaires sociaux et les futurs présidents de commissions mixtes paritaires à leurs rôles respectifs. L'objectif essentiel est de permettre rapidement aux acteurs du dialogue social et économique du territoire d'avoir les leviers pour négocier des accords qui prennent mieux en compte les attentes des salariés comme les besoins des entreprises⁷⁰. **Le CESE salue cette initiative et invite le ministère du travail à continuer cet accompagnement des acteurs locaux dans leur montée en compétences. Celle-ci pourra être proposée régulièrement sur tous les territoires.**

Le CESE propose une meilleure formation des acteurs locaux au dialogue social, aux enjeux du territoire, et à l'adaptation locale des conventions collectives. Des formations communes doivent être proposées aux partenaires sociaux sur l'entreprise, l'innovation, la valeur ajoutée, la réglementation, le travail illégal, le dialogue social, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la formation, les mobilités, les grands enjeux territoriaux, les enjeux de la transition écologique⁷¹ en termes de création d'emplois et de justice sociale... afin de construire une vision commune. Le contenu de ces formations doit être déterminé d'un commun accord par les représentants des employeurs et des organisations syndicales. **Les moyens consacrés à la formation au dialogue social doivent être augmentés en conséquence.**

Le CESE propose de renforcer la présence des médiateurs agréés, en lien avec les Directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS), pour faciliter la résolution des conflits sociaux. Ces médiateurs doivent être davantage reconnus et rémunérés pour cette mission utile au dialogue social.

Le CESE demande l'application en Outre-mer, de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, avec la mise en place de Commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) dans chaque département et région d'Outre-mer. Elles permettent de représenter les salariés et les employeurs des très petites entreprises relevant de branches qui n'ont pas mis en place de commissions paritaires équivalentes. **Pour conduire et mener à bien le dialogue social, une attribution de droits, de moyens et de compétences devra être faite en vue de faire fonctionner les CPRI.**

Le CESE propose de renforcer la fonction de direction des ressources humaines dans les petites entreprises ultramarines, pour favoriser la mise en œuvre dans les TPE des conventions collectives révisées, notamment par la formation et l'accompagnement, et de mettre en place des groupements d'employeurs qui permettent de structurer une politique de ressources humaines lorsque le tissu d'entreprises est constitué de TPE ou PME n'ayant pas elles-mêmes la taille suffisante pour en être dotées. Les Chambres de commerce et d'industrie pourraient

69 Voir le communiqué de presse de la Préfecture de Mayotte : Accompagnement pour favoriser le développement d'un droit conventionnel à Mayotte, 1er décembre 2022.

70 En 2019, 18 personnes mandatées par les organisations syndicales et patronales, la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte, le département et les chambres consulaires avaient déjà pu prendre part à ce dispositif. Voir : Chafanti Ali Baco, Comment rétablir le dialogue social à Mayotte ?, Outre-mer La première, février 2019

71 La loi du 22 août 2021 « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » donne aux partenaires sociaux des compétences supplémentaires en matière d'environnement.

proposer davantage de formations communes au dialogue social pour les représentants du personnel et membres de la Direction dans l'exercice de leurs mandats.

Le CESE propose de regrouper, à titre expérimental pendant 3 ans, les instances paritaires à l'échelle du territoire (notamment : Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation professionnelle, Commission paritaire régionale interprofessionnelle, et l'observatoire du dialogue social). Celles-ci sont jugées trop nombreuses au regard de la population et de la taille du territoire et regroupent souvent les mêmes acteurs qui y siègent. Cette instance permettrait de renforcer des enjeux de discussion des partenaires sociaux, notamment sur un projet de territoire et sur les perspectives de gestion prévisionnelle des emplois et compétences territoriale. Le regroupement avec des moyens adéquats permettra de maintenir une régularité de réunion de ces instances paritaires.

2. Une meilleure application des conventions collectives sera de nature à améliorer la rémunération des salariés

Pour le CESE, le dialogue social, tant au niveau national que local,

est la meilleure réponse à apporter à la question des rémunérations et du pouvoir d'achat des salariés.

L'application des conventions collectives serait susceptible de générer un gain de salaire supplémentaire, notamment sur les bas salaires, ceci alors même que le salaire moyen dans le secteur privé est plus faible de 10 à 15 % dans les Outre-mer que dans l'hexagone⁷².

Alors que les conventions collectives doivent être pleinement applicables en Outre-mer depuis 2017, leur mise en place peine à se concrétiser⁷³. Le code du travail permet à présent que les accords nationaux s'appliquent par construction aux départements et régions d'Outre-mer (DROM) concernés, sauf disposition contraire mentionnant explicitement qu'ils ne s'appliquent pas.

- Les conventions et accords collectifs nationaux conclus avant le 28 juillet 1994 s'appliquent dans ces territoires, même en l'absence de stipulations expresses le prévoyant.
- Les conventions et accords collectifs nationaux conclus entre le 28 juillet 1994 et le 30 mars 2017 qui ne prévoient pas une application expresse à ces collectivités n'y sont pas applicables.

⁷² Audition de M. Sébastien Mathouraparsard, maître de conférences en sciences économiques à l'université des Antilles.

⁷³ Le CESE rappelle sa préconisation issue de l'avis sur Le développement de la culture du dialogue social en France, rapporté par M. Jean-François Pilliard et M. Luc Bérille, en 2016, préconisation n°22 : Le CESE propose que le législateur mette fin à cette situation anormale en revenant sur les dispositions de la loi de 1994 et recommande aux partenaires sociaux de négocier les conditions d'application dans les départements d'Outre-mer des accords conclus antérieurement à la modification de la loi. Lors de la négociation d'une convention ou d'un accord à champ d'application national, le CESE recommande la consultation préalable des organisations reconnues représentatives au niveau local dans les départements d'Outre-mer, notamment sur l'adaptation aux conditions locales des clauses de la convention ou de l'accord.

- Les conventions et accords collectifs nationaux conclus à partir du 1^{er} avril 2017 s'appliquent dans ces territoires, même en l'absence de stipulations expresses le prévoyant.
- Les conventions et accords collectifs nationaux conclus à partir du 1^{er} janvier 2018 s'appliquent à Mayotte même en l'absence de stipulations expresses le prévoyant.

Ainsi, d'après le code du travail, à défaut de dispositions contraires, depuis le 1^{er} avril 2017, les conventions collectives sont applicables directement dans les départements et régions d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane), plus Saint Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon⁷⁴. Cette règle s'applique à compter du 1^{er} janvier 2018 pour Mayotte. Seule une mention expresse prévoyant que ces territoires sont exclus du champ d'application permet une non-application. Les accords collectifs prévoient parfois des modalités d'adaptation applicables uniquement aux DROM. Pour qu'une convention collective soit conclue au niveau de chaque DROM, des dispositions concernant l'attestation de formation professionnelle délivrée dans les unités du service militaire adapté doivent y être intégrées. Pour les accords nationaux antérieurs à 2017, la loi « Travail » du 8 août 2016 a laissé un délai de douze mois, pour mener des négociations permettant d'améliorer la couverture conventionnelle en Outre-mer dans chacun des territoires, engagées par les organisations syndicales habilitées. De plus, la loi « Égalité réelle » du 28 février 2017 prévoit que les organisations syndicales de salariés locales sont habilitées à négocier pour adapter les conventions et accords collectifs de

travail dont le champ d'application est national en application de l'article L. 2222-1 du code du travail.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, le droit à la négociation collective est organisé par le code du travail propre à chacune de ces collectivités et les accords collectifs « nationaux » n'y sont pas applicables (sauf application volontaire et sans tenir compte des éventuelles clauses spéciales à certaines conventions collectives nationales pour les salariés expatriés hors du champ d'application du code du travail).

Le CESE constate le manque de discussion portant sur la situation des Outre-mer lors des négociations nationales et d'adaptation aux situations locales. Alors que le cadre légal a été renouvelé par la loi, il reste sans incidence notable au niveau local. Sur 230 conventions collectives nationales en application, seules 203 le sont en Outre-mer, tandis que 49 conventions régionales ont été signées pour l'adaptation de stipulations conventionnelles nationales aux territoires ultramarins, sous conditions (l'annexe n°7 du présent rapport détaille le cadre de la négociation collective en Outre-mer). **Le CESE souligne la faiblesse du nombre des accords locaux en Outre-mer : 11 en 2020, et 12 en 2021. Il n'y a eu aucun accord d'adaptation de convention nationale en Outre-mer. Dans les textes le dispositif paraît opérationnel mais ne l'est pas totalement dans la réalité.**

Le CESE considère que l'amélioration de la couverture des salariés par les conventions collectives en Outre-mer est une priorité. Le sujet est complexe

⁷⁴ Sources : Article L 2222-1 du Code du travail ; Article L. 2622-2 du Code du travail ; loi Travail de 2016 n° 2016-1088 article 26.

et sensible, avec des thématiques sous-jacentes d'égalité des droits, de soutenabilité économique locale, de place et de représentativité des syndicats salariés, et de modalités d'adaptation. Un groupe de travail dédié a été mis en place par la direction générale du travail fin 2022, sur le développement du dialogue social en Outre-mer. L'enjeu est d'avancer sur l'appropriation par les partenaires sociaux de l'adaptation des conventions collectives aux spécificités des Outre-mer et dans le but d'élaborer une doctrine consensuelle et partagée. Plusieurs questions se posent⁷⁵ : Comment réviser le stock de conventions conclues avant le 1^{er} avril 2017 ? Quelles sont les organisations habilitées à conclure des accords ? Quelle doit être la place des partenaires sociaux de la branche nationale ? Des partenaires sociaux locaux ? Comment déterminer la représentativité locale ? Quelle est la primauté des conventions : locale ou nationale ? Comment améliorer le dialogue social sur chacun des territoires ? L'amélioration de la couverture peut également être réalisée par l'extension et l'élargissement des conventions collectives nationales en vigueur avant 2017 afin de les rendre applicables dans chacun des

territoires concernés en Outre-mer. Il sera alors nécessaire de les adapter au contexte local par la négociation.

Le CESE propose la nomination d'un délégué interministériel s'assurant : de la mise en œuvre et du suivi du dialogue social en Outre-mer, sous double tutelle du ministre délégué aux Outre-mer et du travail ; d'améliorer la couverture des salariés par les conventions collectives ; ainsi que de mettre en place des instances de négociation régionales et des Commissions mixtes paritaires en tant que de besoin.

Pour le CESE, il est souhaitable que les organisations syndicales locales jugées représentatives soient rapidement habilitées à signer des accords d'adaptation des conventions collectives nationales, avec un avis consultatif des organisations syndicales représentatives au niveau national.

En cas d'échec de la négociation au niveau régional, les organisations représentatives pourraient demander un renvoi à la Commission mixte paritaire au niveau national dans un délai rapide.

⁷⁵ En effet, si le champ de la convention nationale prévoit une application en Outre-mer, celle-ci s'applique. Si la convention l'exclut alors elle ne s'applique pas. Les partenaires sociaux locaux peuvent alors intervenir dans les 6 mois pour adapter les conventions collectives nationales, en Outre-mer. De même, si la convention collective nationale exclut une application en Outre-mer, les partenaires nationaux peuvent élaborer une convention nationale spécifique pour les Outre-mer. Les partenaires sociaux peuvent également négocier des conventions collectives locales. Se pose alors la question des organisations habilitées à négocier. Pour les accords conclus après 2017, les partenaires sociaux sont responsables pour décider de l'application sur la base d'un accord national ou local. Le niveau de la négociation locale dans les territoires d'outre-mer demeure faible : 11 accords locaux conclus en 2020 et 12 accords en 2021. Par ailleurs, depuis les évolutions législatives issues de la loi du 8 août 2016, aucun accord d'adaptation des stipulations conventionnelles nationales n'a été conclu en application des dispositions de l'article L. 2222-1 ou de l'article L. 2622-2 du code du travail.

PRÉCONISATION #2

Le CESE demande la mise en application en Outre-mer de l'ensemble des accords nationaux et des conventions collectives antérieurs à 2017 dont la « loi travail » prévoit le maintien, et le cas échéant leur adaptation aux spécificités locales.

Le CESE préconise aux pouvoirs publics la mise en place d'une commission spéciale au niveau du territoire réunissant les représentants des employeurs et des organisations syndicales représentatives, chargée d'adapter ces conventions collectives nationales aux spécificités ultramarines pour les rendre applicables avant la fin de l'année 2024.

3. La prime d'activité est un dispositif efficace pour relever les revenus des bas salaires

La prime d'activité s'applique dans les départements et régions d'Outre-mer. Ce dispositif a pour objet d'inciter les travailleurs salariés ou non-salariés aux ressources modestes, à exercer ou

reprendre une activité professionnelle, et de soutenir leur pouvoir d'achat⁷⁶. Le montant forfaitaire est de 595,25 euros (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion). Il est à noter toutefois que le montant de la prime d'activité est moindre à Mayotte, à 297,63 euros et que le non-recours à cette prestation y est très élevé (cf. tableau page 42)⁷⁷. Cette prime fait l'objet d'un recours massif sauf à Mayotte et permet une gestion simplifiée, soit une efficacité accrue par rapport aux deux dispositifs qu'elle remplace. Lors de son lancement en 2016, le taux de couverture des adultes (18-64 ans) était de 14,3 %, soit 6 points de plus que la moyenne nationale (8,3 %), pour 176 528 foyers bénéficiaires⁷⁸. Ils sont 160 331 en 2021. Les femmes isolées avec enfants sont notamment surreprésentées dans les DROM, avec un tiers des foyers bénéficiaires. Les dépenses pour l'Outre-mer de la prime d'activité sont d'environ 378 millions d'euros en 2021 (données CNAF uniquement, hors MSA), 378 millions d'euros pour l'année 2020, contre 370 millions d'euros en 2019, soit une hausse de 2,2 % entre 2019 et 2020 en lien avec la crise sanitaire qui a conduit à un recours important à l'activité partielle et à des difficultés sur le marché de l'emploi.

⁷⁶ Le montant forfaitaire (montant de base du calcul de la prime d'activité) est de 586,23 € pour une personne seule sans enfant. Il est majoré en fonction de la composition et la situation du foyer : 50 % pour la première personne supplémentaire, puis 30 % pour chaque personne supplémentaire, 40 % pour chaque personne supplémentaire à partir de la troisième personne, si le foyer comporte plus de deux enfants ou personnes de moins de 25 ans à charge, à l'exception du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin, 128 % pour une personne isolée (célibataire, divorcé(e), séparé(e) ou veuf(ve) avec des enfants à charge ou enceinte). S'y ajoute, pour chaque enfant à charge, un supplément égal à 42 % du montant forfaitaire de base.

⁷⁷ A Mayotte, le montant forfaitaire mensuel de la prime d'activité applicable à un foyer composé d'une seule personne est fixé à 297,63 euros à compter du 1er avril 2023. En outre, à l'instar du RSA, le barème de la prime d'activité n'est majoré que de 10 % à compter du quatrième enfant, au lieu de 40 % dans l'Hexagone et dans les autres DROM. Le dispositif de majoration pour isolement, qui permet aux parents isolés de disposer d'une majoration du montant de la prime d'activité, n'a pas été étendu à Mayotte.

⁷⁸ Direction générale de la cohésion sociale, Rapport d'évaluation de la prime d'activité, 2017.

RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ EN OUTRE-MER, EN 2021

	Répartition des allocataires de la prime d'activité
Guadeloupe	29 565 (9%)
Martinique	31 930 (10,5%)
Guyane	12 162 (6%)
La Réunion	85 563 (12,8%)
Mayotte	1 111
France hexagonale	4 458 700 (8%)

Source : INSEE, Drees

Le dispositif de la prime d'activité ne doit pas devenir une « trappe à bas salaire ». Il s'agit d'un dispositif conçu pour accompagner le retour vers l'emploi. Certains employeurs ont souhaité aller vers leurs salariés pour leur proposer des évolutions professionnelles et salariales, et un nombre significatif de salariés ont refusé cette possibilité car ils perdaient le bénéfice de la prime d'activité.

Pour le CESE, il faut être vigilant à ce que cette prime d'activité ne devienne pas un frein à la projection professionnelle. Une étude devra être menée pour évaluer les effets de seuil du dispositif et les moyens d'y remédier, notamment en lissant et conditionnant les exonérations de cotisations patronales afin de maintenir une progressivité de la rémunération.

Le CESE propose de renforcer le dispositif de prime d'activité en soutien au pouvoir d'achat des salariés concernés dans le projet de loi de finances pour 2024.

Le CESE souhaite augmenter les primes exceptionnelles de pouvoir d'achat. Les employeurs peuvent ainsi verser à leurs salariés une prime de partage de la valeur exonérée de cotisations et contributions sociales dans la limite de 3 000 euros, et jusqu'à 6 000 euros pour les entreprises ayant mis en place un dispositif d'intéressement ou de participation. La limite de ce dispositif est que peu d'entreprises disposent d'un comité social et économique (CSE) en Outre-mer. Très peu ont donc signé des accords d'entreprise, d'où l'intérêt de permettre un versement unilatéral par l'employeur, et de majorer le montant de la prime exonérée s'il existe un CSE, ce qui

peut avoir un effet incitatif et encourager le dialogue social.

Le CESE propose d'aménager ce dispositif afin de rendre la prime de partage de la valeur plus opérationnelle en Outre-mer en prévoyant une enveloppe majorée, y compris dans les entreprises qui n'ont pas de comité social et économique.

Le CESE propose dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de la Sécurité sociale 2024, d'ouvrir les possibilités de versement de la prime de partage de la valeur aux entreprises ultramarines n'ayant pas pu signer un accord d'intéressement faute de Comité social et économique⁷⁹, permettant ainsi de porter son montant maximum de 3 000 à 6 000 euros comme le prévoit la loi, ceci afin de compenser en partie la cherté de la vie tout en maintenant les exonérations fiscales et sociales associées.

Il est à noter qu'à partir du 1^{er} janvier 2025, les entreprises de 11 à 49 salariés devront mettre en place au moins un dispositif de partage de la valeur dès lors qu'elles sont profitables. Il pourra s'agir d'un dispositif de participation ou d'intéressement ou d'un plan d'épargne salariale ou d'une prime de partage de la valeur. Il s'agira d'un dispositif pérenne que les entreprises pourront mettre en place chaque année.

PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise de majorer la prime d'activité versée par les Caisses d'allocations familiales dans les Départements et Régions d'Outre-mer pour tenir compte de la faiblesse de revenus d'un grand nombre de salariés, de l'insuffisance de conventions collectives, et des tensions importantes sur le pouvoir d'achat. Un même mode de calcul devra être appliqué à l'ensemble des DROM.

Les effets du dispositif de prime d'activité majorée devront être évalués notamment au regard des risques d'effets de seuil et d'aubaine qu'il comprend, car les exonérations sont concentrées sur les niveaux de 1 à 1,7 SMIC, puis jusqu'à 2,7 SMIC, qui représentent la majorité des emplois en Outre-mer. Une progressivité des exonérations permettrait d'éviter ces effets et d'augmenter les rémunérations sans pénaliser les salariés qui risqueraient de perdre le bénéfice de la prime d'activité majorée.

Pour le CESE, les exonérations sociales et fiscales doivent être évaluées et davantage soumises à conditions. La loi pour l'ouverture et le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM) prévoit des exonérations de cotisations bénéficiant aux employeurs situés en Outre-mer. Plusieurs barèmes

⁷⁹ Une grande majorité des entreprises n'ont pas de CSE en Outre-mer.

d'exonération⁸⁰ sont applicables en fonction de la situation de l'entreprise : secteur d'activité, taille de l'entreprise, chiffre d'affaires et localisation. Le niveau d'exonération à « zéro charge patronale » est atteint au niveau du SMIC et modulé ensuite selon trois régimes d'exonérations définis : le barème de « compétitivité », le barème de « compétitivité renforcée » et le barème « innovation et croissance ». Les montants alloués pour 2023 aux compensations de ces exonérations de charges s'établissent à 1,416 milliard d'euros. Ce montant était de 1,3 milliard d'euros en 2021, pour 185 874 salariés bénéficiaires.

Le Comité interministériel des Outre-mer annonce une évaluation des dispositifs de défiscalisation pour renforcer leur efficacité en matière de création d'emplois et de transition écologique. Des

propositions d'adaptation des aides fiscales à l'investissement Outre-mer seront destinées à : améliorer leur pilotage, la mesure de leur efficacité et de leur efficience économique, et renforcer les soutiens concourant au plein-emploi et à la transition écologique. **Le CESE est favorable à cette évaluation des effets économiques et sociaux des exonérations de cotisations patronales de la loi pour l'ouverture et le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM).**

Le CESE demande d'évaluer les effets de seuil des exonérations sociales sur les bas salaires et les incidences de « trappes à bas salaires »⁸¹.

80 L'exonération totale décroît en fonction du niveau de rémunération et une formule de calcul permettant de déterminer le coefficient de l'exonération dégressive. Il convient de distinguer les modalités de calcul de l'exonération Lodeom applicables d'une part : dans les départements et régions d'Outre-mer hors Mayotte (Guadeloupe, Guyane, Martinique et de la Réunion) ; et, d'autre part dans les collectivités d'Outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans les DROM, sont ajoutées à l'exonération de cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales : les contributions d'assurance chômage (4,05 %), de retraite complémentaire (6,01 % au plus), de Fnal (0,1 % pour les entreprises de moins de 50 salariés ou 0,5 % pour les entreprises de 50 salariés et plus), de contribution solidarité autonomie (CSA) et de cotisations accidents du travail (0,55 %). Le taux d'exonération est de 40 % au niveau des rémunérations équivalentes au SMIC. Le régime de compétitivité : exonération totale jusqu'à 1,3 SMIC suivie d'une dégressivité de cette exonération avec un point de sortie fixé à 2,2 SMIC pour toutes les entreprises de moins de 11 salariés. Le régime de compétitivité renforcée : exonération totale jusqu'à 2 SMIC suivie d'une dégressivité avec un point de sortie fixé à 2,7 SMIC pour les employeurs occupant moins de 250 salariés, ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros. Le régime « innovation croissance » : exonération totale jusqu'à 1,7 SMIC, puis maintien de l'exonération calculée pour un salaire de 1,7 SMIC jusqu'au seuil de 2,5 SMIC, seuil à partir duquel une dégressivité est appliquée avec un point de sortie fixé à 3,5 SMIC. Dans ce cadre, pour un salarié rémunéré au niveau de 2 SMIC, l'aide financière accordée à l'employeur au titre des exonérations de charges patronales s'élève en 2021 à 242,52 € dans le dispositif de droit commun mais est portée à 387,13 €, à 1 093,49 € ou encore à 1 243,67 € selon la catégorie dont il relève. Document de politique transversale 2023.

81 Une « trappe à bas salaire » est une situation dans laquelle un employeur, pour continuer à bénéficier d'avantages sociaux ou fiscaux, maintient le salaire de ses employés à un bas niveau, voire même une augmentation de rémunération conduirait à un moindre salaire net pour l'employé. Il s'agit d'un effet de seuil des politiques d'exonération sociale, le franchissement d'un seuil de revenu modifiant les règles sociales et le niveau d'imposition.

II - Les prix des produits alimentaires et de grande consommation sont particulièrement élevés

A. Les prix sont de plus en plus élevés en Outre-mer

1. Les écarts de prix continuent de se creuser avec l'hexagone

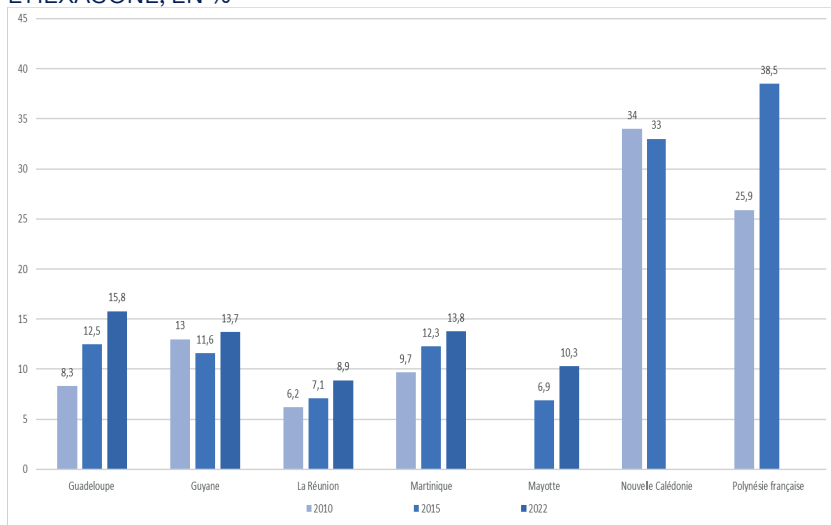
Les prix sont de plus en plus élevés en Outre-mer et les écarts avec l'hexagone se sont accentués en 2022 par rapport à 2015 et 2010. L'enquête de comparaison spatiale des prix de l'INSEE permet de faire régulièrement le point⁸².

A titre de comparaison, en 2022, les prix en région parisienne dépassent de 7 % ceux de la province (hors Corse).

Les prix dépassent en France de 6 % la moyenne européenne. En Corse, les prix sont plus élevés de 7 % qu'en province (hors loyers).

⁸² Pour élaborer son bilan, l'INSEE a effectué près de 80 000 relevés de prix entre mars et avril 2022, dont 4 000 à 6 000 dans chaque DROM. Ces prix sont ceux de produits comparables sur l'ensemble du champ de la consommation et sur les différents territoires. L'INSEE suit une méthodologie standard pratiquée au plan international (méthode similaire aux « parités de pouvoir d'achat » entre pays). Les précédentes enquêtes ont eu lieu en 2010 et 2015, suivies d'un report à 2022 de l'enquête 2021 du fait de la crise sanitaire. L'INSEE utilise également d'autres données telles que les tarifs (banques, énergie, santé...), les enquêtes sur les loyers, les données transmises par les distributeurs (données de caisse). Le périmètre de l'enquête porte sur les cinq DROM. Des enquêtes comparables sont réalisées en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie par les instituts statistiques locaux : Institut de la statistique de la Polynésie Française ; et Institut de la statistique et des études économiques en Nouvelle-Calédonie.

EVOLUTION DES ÉCARTS DE PRIX PAR TERRITOIRE PAR RAPPORT À L'HEXAGONE, EN %



Source : INSEE, ISPF, ISEE, enquête de comparaison spatiale des prix, en moyenne, indice de Fischer, année de référence 2016 pour la Polynésie française. Lecture : en 2022, les prix sont en moyenne (indice de Fischer) supérieurs de 15,8 % en Guadeloupe par rapport à la France hexagonale. En 2015, ils étaient plus élevés de 12,5 % et en 2010, de 8,3 %.

Pour le CESE, l'augmentation continue des écarts de prix entre 2010, 2015 et 2022, confirme une accélération de la problématique de cherté de la vie dans les Outre-mer. En 2015 l'écart des niveaux de prix était de 7 points à La Réunion et Mayotte, et 12 points en Guyane-Antilles, et encore plus élevé dans les territoires du Pacifique. Les écarts de prix par rapport à l'hexagone ont augmenté dans tous les territoires : de + 3,3 points entre 2015 et 2020 en Guadeloupe, + 2,1 points en Guyane, + 1,8 à La Réunion, + 1,5 en Martinique, et + 3,4 points à Mayotte, en moyenne (indice de Fischer). **Loin**

de s'être stabilisé, le phénomène s'est aggravé.

Le prix du panier « local » a davantage augmenté que le panier « hexagonal » entre 2015 et 2020. L'INSEE prend en compte les spécificités de consommation car le panier de consommation n'est pas le même partout. Il faut en effet distinguer l'évolution des prix de chaque produit, mais également l'évolution des habitudes de consommation. Les modes de vie, les revenus et l'offre commerciale diffèrent d'un territoire à l'autre et conditionnent aussi la consommation des ménages⁸³.

⁸³ Le détail des paniers de consommation dans l'Hexagone et dans chaque DROM est connu grâce à l'enquête Budget de Famille. L'écart de prix est calculé pour deux paniers de consommation dits « panier de consommation hexagonal » et « panier de consommation local », puis fait la moyenne des deux paniers appelée « indice de Fischer ». Par exemple, les personnes vivant dans les DOM consacrent en moyenne une plus grande partie de leur budget aux voitures neuves et à l'assurance automobile, au carburant et à la restauration rapide mais une plus faible part aux maisons de retraite, aux restaurants et aux jeux de hasard que les ménages de l'Hexagone.

Pour le CESE, la conséquence sociale de cette augmentation du prix du panier « local » est que ce ne sont pas seulement des consommateurs « aisés » qui sont touchés par des prix élevés

de produits correspondant à un mode de vie « hexagonal », mais bien toute la population, en rappelant qu’une grande partie d’entre-elle, 900 000 personnes, vit sous le seuil de pauvreté nationale.

COMPARAISON DES PANIERS « HEXAGONAL » ET « LOCAL », ÉVOLUTION ENTRE 2015 ET 2020

	Ecart DROM/hexagone Panier hexagonal			Ecart DROM/hexagone Panier de consommation local		
	2015	2022	Variation	2015	2022	Variation
Guadeloupe	17,0%	19,2%	2,2	-7,5%	12,6%	20,1
Guyane	16,2%	17,6%	1,4	-6,8%	10,0%	16,8
La Réunion	10,6%	12,3%	1,7	-3,6%	5,5%	9,1
Martinique	17,1%	17,1%	0	-7,1%	10,6%	17,7
Mayotte	16,7%	17,7%	1	-2%	3,4%	5,4

Source : Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2015 - 2022

On remarque que les écarts de prix sur le panier « local », qui étaient auparavant plus favorables pour la population locale des DROM, sont ceux qui ont le plus augmenté en 2022 touchant ainsi les ultramarins les plus modestes qui *a priori* ne bénéficient pas des sur-rémunérations.

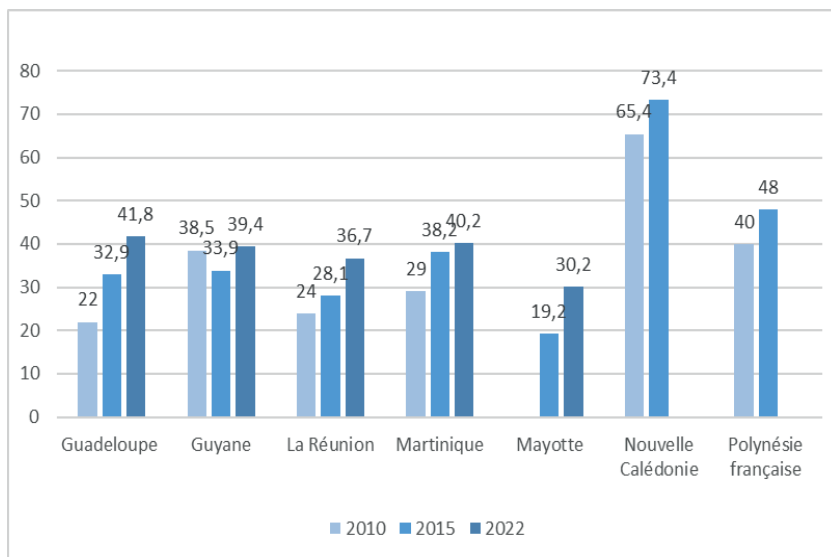
Pour ce qui concerne les Collectivités d’Outre-mer, les instituts statistiques locaux de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ont réalisé des relevés de prix au même moment que l’INSEE dans les DROM, mais les données seront diffusées avec un décalage temporel. A Saint-Martin, les résultats indiquent un écart de prix de 12 %.

2. Les écarts de prix sont encore plus importants sur les produits alimentaires

Les écarts sont très importants sur les produits alimentaires qui représentent l'un des premiers postes de consommation des ménages. Les quatre principaux postes de dépenses des ménages sont : les produits alimentaires (Mayotte c'est ¼ des dépenses) ; les transports avec 18 à 20 % des dépenses (contre 16 % dans l'hexagone) ; le logement entre 14 à 15 % des dépenses (sauf en Guyane 19 %) ; et les services divers avec 15 à 16 % des dépenses. En 2022, en moyenne (indice de Fisher),

les écarts de prix pour les produits alimentaires sont de + 42 % entre la Guadeloupe et la France hexagonale, + 47 % pour Saint-Martin, + 40 % pour la Martinique, + 39 % pour la Guyane, + 37 % pour La Réunion et + 30 % pour Mayotte. Ceux-ci, déjà observés en 2015, augmentent en 2022 dans les cinq DROM : + 11 points à Mayotte, + 9 points en Guadeloupe et à La Réunion, + 6 points en Guyane et + 2 points en Martinique. **Ces écarts sont très significatifs et traduisent une réelle cherté des produits du quotidien pour des millions de consommateurs, et en particulier les plus modestes.**

EVOLUTION DES ÉCARTS DE PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES PAR TERRITOIRE PAR RAPPORT À L'HEXAGONE, EN %



Source : INSEE, ISPF, ISEE, enquête de comparaison spatiale des prix, année de référence 2016 pour la Polynésie française

Les prix de l'alimentaire restent plus élevés pour une consommation de type « hexagonale » que « locale ». Selon l'enquête de l'INSEE, en prenant comme référence le panier alimentaire « hexagonal », les prix sont en moyenne supérieurs à ceux de la France hexagonale de : 54 % à Mayotte, 51 % en Guadeloupe et en

Guyane, 50 % en Martinique et 46 % à La Réunion. En prenant comme référence les paniers de consommation alimentaire « locaux » propres à chaque DROM, les prix sont 33 % plus élevés pour les ménages guadeloupéens, 31 % pour les martiniquais, 29 % pour les guyanais, 28 % pour les réunionnais et 10 % pour les mahorais.

**ECARTS DE PRIX EN FONCTION DU TYPE DE PANIER « HEXAGONAL »
OU « LOCAL », EN %**

	Ecart DROM/métropole moyen (Fisher)	Ecart DROM/métropole, panier métropolitain	Ecart DROM/métropole, panier du DROM
Guadeloupe	41,8 %	51,3 %	32,8 %
Guyane	39,4 %	51,2 %	28,5 %
La Réunion	36,7 %	46,4 %	27,7 %
Martinique	40,2 %	50,4 %	30,6 %
Mayotte	30,2 %	54,4 %	9,8 %

Source : Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2022.

De façon plus détaillée, les écarts de prix sont les plus marqués pour le café, le thé et le cacao, les eaux et jus, les laitages et les produits sucrés dans tous les DROM. À l'inverse, les écarts sont plus réduits pour les poissons (frais ou surgelés), les fruits (frais, surgelés, secs, à coque ou en conserve), les viandes et, le pain et les céréales, produits pour lesquels les prix restent néanmoins plus élevés dans les DROM.

PRÉCONISATION #4

Le CESE préconise à l'INSEE de mener une enquête spatiale des prix tous les 3 ans, plutôt que tous les 5 à 7 ans comme cela a été le cas pour les dernières enquêtes (2010, 2015, 2022).

Le CESE demande de rendre effective l'obligation de transfert des données de caisse des distributeurs en continu à l'INSEE, en Outre-mer comme cela se pratique dans le reste de la France. Les textes qui prévoient la transmission des données de caisse s'appliquent pour les distributeurs nationaux et franchisés dans les DROM, mais cette obligation n'est pas suffisamment mise en œuvre.

L'autoconsommation de productions personnelles ou de dons, reste répandue en Outre-mer, notamment pour les légumes, les féculents, les racines et les fruits, surtout parmi les populations les moins favorisées. Cette pratique plus fréquente pour les ménages ayant les plus bas revenus, leur permet d'accroître leur consommation alimentaire de 54 % à Mayotte et de 12 % à La Réunion, en particulier pour les fruits (37 %) et les œufs, lait et fromage (29 %). En Polynésie française, l'autoconsommation alimentaire représente 24 % de la consommation totale. La part de production locale, de vente en bord

de route, d'autoconsommation, de même que celle des circuits informels, reste toutefois peu documentée. Il faut aussi noter que beaucoup de denrées alimentaires rentrent de manière illégale sur les territoires, en concurrence directe avec les productions locales. Cette économie informelle répond aux besoins d'une population qui ne pourrait s'approvisionner dans les circuits officiels.

3. L'inflation a été moins élevée en Outre-mer ces derniers mois que dans l'hexagone

Sur tous les territoires, la hausse des prix est la plus importante constatée depuis une quarantaine d'années et se retrouve particulièrement sur des produits de consommation courante comme l'alimentaire et l'énergie principalement importés. Sur un an, en 2022, les prix ont progressé de 3 % en Guyane, 2,9 % à La Réunion, 3,8 % en Guadeloupe, 3,6 % en Martinique, et 5 % en Nouvelle-Calédonie, et particulièrement sur les produits alimentaires ; contre 5,2 % en France hexagonale. En Polynésie française, l'inflation a été de 3,8 % entre juin 2022 et juin 2023, et les prix ont légèrement diminués sur les produits alimentaires : -1,3 %. Le prix des carburants a bondi de près de 30 % en 2022. En Nouvelle-Calédonie, l'inflation a été de 2,2 %, avec une augmentation de 7,9 % enregistrée sur l'alimentation en mai 2023 par rapport aux douze derniers mois. A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'inflation a été de 9,3 % en 2022. A Wallis-et-Futuna l'indice des prix à la consommation augmente de 4,8 % en 2022, avec une augmentation

de 12,6 % des prix de l'énergie⁸⁴. Les Outre-mer ont toutefois été un peu moins touchés que l'hexagone par l'inflation récente.

L'INFLATION RÉCENTE : ÉVOLUTION DES PRIX SUR UN AN, DE MAI 2022 À MAI 2023, EN %

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	France hexagonale
Alimentation	9,7	10,6	8,1	11,5	10,6	14,4
Tabac	3,5	6	3,1	6,2	6,5	9,9
Produits manufacturés	3,3	1,6	2,9	3	1	4,2
Energie	0,1	1	0,8	1,3	8,3	2
Services	3	1,8	1,6	1,6	4,2	3
Ensemble	3,8	3	2,9	3,6	5,1	5,2

Source : INSEE, indice des prix à la consommation

Le CESE souligne que le poids de l'inflation alimentaire est fortement ressenti par la population. Ce rebond de l'inflation vient principalement de l'énergie et l'alimentaire, et est lié aux chocs internationaux. Compte-tenu du niveau déjà très élevé des prix des produits, une inflation même moindre que celle constatée dans l'hexagone, a des effets plus importants. Une attention particulière doit être portée à la hausse des prix des produits frais qui est notamment très élevée à Mayotte et en Polynésie française. A Saint-Pierre-et-Miquelon, ce sont les produits énergétiques qui tirent l'inflation : + 52,9 % en 2022.

Pour le CESE, une attention particulière doit être portée au prix des produits alimentaires et de première nécessité.

Ces produits du quotidien pèsent un poids important dans le panier des ménages les plus « pauvres »⁸⁵, c'est pourquoi l'inflation sur ces produits doit être prioritairement contenue (en particulier les produits alimentaires de base tels que l'eau, le riz, l'huile, les pâtes, la farine, la volaille, les œufs, le lait, le sucre...). Les produits du Bouclier-qualité prix doivent ainsi servir à contrer l'inflation pour les plus modestes et les Préfets doivent avoir une vigilance accrue sur l'évolution de ce panier de produit.

84 IEOM synthèse annuelle 2022.

85 La part du budget alimentaire est d'autant plus élevée que les revenus sont faibles. A titre d'exemple, à Mayotte, sur l'ensemble de la consommation alimentaire et en tenant compte de la taille du ménage, les 20 % des ménages les plus aisés dépensent en moyenne 213 euros par mois et par unité de consommation, soit 4,3 fois plus que les 20 % les plus modestes, qui eux dépensent 49 euros par mois en moyenne. Mais ces dépenses alimentaires pèsent plus lourd dans leur budget total : l'alimentation représentait 33 % du budget des ménages du 1^{er} quintile contre 16 % pour les plus aisés. Voir : Sous la direction de Caroline Méjean, Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer, IRD, 2020

4. Les produits importés tirent les niveaux de prix vers le haut

D'après les données de l'enquête de l'INSEE, les écarts de prix sont en grande partie imputables aux biens, notamment aux biens de consommation importés, plutôt qu'aux services. Il y a clairement un effet prix lié à l'importation des produits. D'un point de vue économique, ces écarts de prix à la consommation peuvent être compréhensibles au regard des écarts de coûts (transport, fiscalité...) auxquels sont confrontées les entreprises. Plusieurs facteurs contribuent ainsi aux niveaux de prix élevés des produits :

- **l'éloignement géographique**, ce qui entraîne des frais de transport et de logistique. Celui-ci oblige aussi à stocker davantage pour éviter les pénuries. Il y a également des pertes constatées dues aux délais de transports (problème de péremption) et aux avaries maritimes ;
- **une dépendance vis-à-vis des importations**, les territoires ultramarins ont souvent une production locale limitée ce qui les rend fortement dépendants des importations pour la plupart des produits ;
- **la multiplicité des intermédiaires** ;

→ **une taille réduite du marché** ce qui a pour conséquence de limiter la concurrence ;

→ **des coûts de production élevés de certains produits locaux**, tels que les fruits et légumes, les produits frais et les produits laitiers ;

→ **la fiscalité locale et les barrières réglementaires spécifiques** (normes, quotas) servent à protéger l'économie locale et à financer les Collectivités territoriales, mais se répercutent sur les prix de vente.

Le fret a un impact d'environ 5 % sur le niveau des prix. La CMA-CGM estime que le fret maritime seul représente en moyenne moins de 5 % du coût d'achat des produits importés, soit 3 % du prix de vente des produits⁸⁶. Toutefois, les frais d'approche ont une incidence plus élevée sur les produits alimentaires et de grande consommation, du fait du caractère forfaitaire des frais qui pénalisent les produits dont le volume est important et la valeur relativement faible. Le panier de consommation courante est composé à 40 % environ de produits alimentaires, le reste étant des produits manufacturés de la vie quotidienne, et de 30 % de produits locaux et 70 % de produits importés. A Mayotte, ce sont moins de 10 % des produits manufacturés qui sont produits sur le territoire donc plus de 90 % sont importés. En Polynésie française, 94 % des

86 Audition de M. Rodolphe Saadé, président directeur général du groupe CMA-CGM, M. Gréogory Fourcin, directeur central des lignes maritimes, devant la commission d'enquête parlementaire le 1^{er} juin.

Dans un autre rapport, la CMA-CGM estime entre 6 % et 8 % la part du prix du fret dans la valeur des marchandises vendues en Martinique et en Guadeloupe, donnée citée par la délégation sénatoriale aux Outre-mer dans le rapport d'information sur La continuité territoriale Outre-mer, rapporté par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, page 29.

biens de consommation sont importés, dont 59 % des produits des industries agroalimentaires⁸⁷. Le fret inter-îles est pris en charge par le gouvernement local de Polynésie française. **Pour le CESE, l'enjeu serait donc de rééquilibrer la proportion de produits locaux consommés afin de développer l'activité et l'emploi local, et faire baisser les surcoûts liés aux importations.**

Pour le CESE, les facteurs de renchérissement liés à l'importation incitent à mener une politique de rééquilibrage des approvisionnements en privilégiant les productions locales, pourvoyeuses d'emplois, ou régionales, lorsque ces importations ne viennent pas concurrencer une production locale.

5. La concurrence doit être davantage contrôlée

L'étroitesse de l'économie peut expliquer un coût de la vie plus élevé car il y a moins de possibilités de produire localement, de bénéficier d'économies d'échelle, les coûts de transport et de stockage sont plus importants. Des oligopoles, voire des monopoles, apparaissent et les importateurs / distributeurs acquièrent un pouvoir de marché leur permettant d'augmenter leur marge. En situation oligopolistique, les entreprises « font » les prix d'après leurs coûts et en fonction de la disposition à payer des clients. Il est admis que dans des économies de taille restreinte, une certaine concentration du marché permet de réaliser des économies d'échelle et peut être bénéfique, à condition que les économies réalisées

soient répercutées sur le prix de revente ou sur la qualité des produits. Il faut éviter que ces économies permettent uniquement d'augmenter les marges. Une plus grande ouverture à la concurrence peut également inciter à baisser les prix ou améliorer la qualité pour être plus concurrentiel. Il revient donc aux Autorités de la concurrence nationale et locales dans les Collectivités d'Outre-mer, d'appliquer le droit de la concurrence afin de veiller, au cas par cas, à ce qu'il n'y ait pas d'abus de position dominante. Il ne faut pas bloquer une opération de concentration qui pourrait avoir un effet pro-concurrentiel, mais il ne faut pas non plus favoriser le pouvoir de marché d'un opérateur qui pourrait s'avérer excessif. **Pour le CESE, l'indépendance de l'Autorité de la concurrence, y compris par rapport au gouvernement local, l'exercice d'un contrôle continu et permanent, ainsi que la réalisation d'analyses régulières pour s'assurer des conditions de concurrence sur les différents marchés, sont des conditions nécessaires pour se garantir d'éventuels abus.**

Les différentes Autorités de la concurrence doivent se doter d'économistes spécialisés dans la concurrence pour faire des analyses de marché précises dans les petites économies insulaires.

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF) indique que le taux de mise en enquête des indices sur la période 2019-2022 pour les Outre-mer, est de 26,2 %, soit un taux nettement supérieur au taux national qui

⁸⁷ La première source d'importation est la France hexagonale pour 22,7 % de l'ensemble des produits, et 73% vient du voisinage.

est de 16,45 %⁸⁸. **Pour le CESE, les effectifs de contrôle doivent être rapidement renforcés pour faire face aux risques de fraudes et d'ententes manifestement plus élevés cas de situation d'oligopole.**

Le Comité interministériel des Outre-mer prévoit de renforcer le contrôle de la concurrence.

Les capacités régaliennes de contrôle de la concurrence seront renforcées dans les DROM pour lutter contre les pratiques abusives : une mission d'expertise permettra, sur la base d'une évaluation de l'existant, de faire des propositions d'ici fin 2023, en vue d'améliorer l'efficacité des moyens déployés au service de la concurrence Outre-mer et de les renforcer ; sans attendre, les effectifs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) seront renforcés, avec une augmentation de 10 % en termes d'équivalents temps pleins consacrés au contrôle de la concurrence dans les DROM dès 2024. **Le CESE est très favorable à cette mesure et demande un déploiement rapide des effectifs supplémentaires de la DGCCRF. Le délégué interministériel à la concurrence en Outre-mer doit également voir ses moyens juridiques et humains renforcés, et être rattaché au ministre des Outre-mer avec une lettre de mission claire.**

6. Le secteur de la grande distribution

Certaines pratiques commerciales de la distribution doivent être mieux encadrées. Si les initiatives commerciales de modération ou de baisse de prix doivent être encouragées, la multiplication des actions de promotion risque d'affaiblir les repères des consommateurs. De nombreux commerçants prennent des initiatives pour proposer des « prix plus bas » : « produits à petits prix », « promotions », réductions « anti-gaspillage »... De plus, les consommateurs ultramarins se fournissent essentiellement en hypermarchés, grandes et moyennes surfaces : en Martinique et à La Réunion, à partir de 2015, ce sont près de huit achats sur dix qui s'effectuent en grande et moyenne surfaces. Les marchés restent des lieux d'approvisionnement pour la moitié environ des achats en fruits et légumes frais. Les magasins de hard discount sont plus fréquentés par les catégories socioéconomiques les moins favorisées, notamment aux Antilles, tout comme les commerces de proximité. De plus, les relations commerciales entre distributeurs et fournisseurs sont marquées ces dernières années en Outre-mer, par un rapport de force favorable à la grande distribution. Les remises versées par les fournisseurs aux distributeurs pour des services de coopération

⁸⁸ Audition de la commission d'enquête du 11 mai 2023, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : M. Pierre Chambru, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, M. André Schwob, chef du service du soutien au réseau ; M. Gautier Duflos chef du bureau analyse économique et veille stratégique, M. Bertrand Jéhanno, chef du bureau politique et droit de la concurrence.

commerciale rendus par ces derniers, ont pu conduire à des pratiques de la part des distributeurs qui justifient une surveillance des pouvoirs publics. Les efforts consentis par les distributeurs ou les producteurs ne sont pas toujours répercutés sur les prix⁸⁹. Cette asymétrie génère des effets inflationnistes qui doivent être mieux contrôlés par les pouvoirs publics. **Le CESE propose la suppression des « marges arrières » et demande aux enseignes en Outre-mer de mettre en place un prix « triple net » qui intègre toutes les remises, rabais et ristournes⁹⁰, rendant ainsi la concurrence plus lisible au bénéfice des consommateurs.**

Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) doivent être confortés dans leurs missions. Les six OPMR ont été créés par décret du 2 mai 2007 avec pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus, et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution. Ils réunissent des élus locaux, des représentants des chambres consulaires et des organisations syndicales, ainsi que des associations de consommateurs, avec des représentants de l'Etat, de l'INSEE et de l'Institut d'émission des départements d'Outre-

mer (IEDOM). Les OPMR doivent donner un avis consultatif préalable à la phase de négociation des produits composant le Bouclier qualité prix⁹¹. Cette attribution n'est pas toujours respectée. Depuis mars 2019, l'OPMR de La Réunion comprend également 50 citoyens désignés à la suite d'un tirage au sort parmi les candidats volontaires. L'OPMR de La Réunion réalise également une étude par an, en 2023 l'étude portera sur la précarité à La Réunion. Chaque étude coûte entre 25 et 30 000 euros et l'OPMR a besoin de plus de moyens pour réaliser ces études. L'OPMR est ainsi à l'origine de la commande des différents rapports de M. Christophe Girardier sur la grande distribution et les prix à La Réunion. C'est une initiative salubre qui permet de porter au débat public un sujet économique essentiel. **Le CESE tient à souligner l'apport des OPMR dans l'animation locale de la lutte contre la cherté de la vie. Ils remplissent avec très peu de moyens une mission essentielle d'information et de conseil aux pouvoirs publics tout à fait indispensable⁹².**

Pour le CESE, il pourrait être utile de créer une obligation légale aux distributeurs de fournir aux OPMR des informations sur les prix et les

89 Qualifiées de « marges arrière » et interdites par la loi no 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. Voir la proposition n°2 de la commission d'enquête parlementaire : « Afin que les marges arrière profitent au consommateur, rendre plus transparent leur usage, en les faisant apparaître sous forme de remise sur la facture des produits concernés et en garantissant leur affectation au profit du consommateur ».

90 Le triple net correspond au prix réellement payé par le distributeur, après remises sur factures d'achat, remises et ristournes différées et de la coopération commerciale facturées par le distributeur.

91 En 2022, l'observatoire de Martinique demandait également à mieux associer les associations de consommateurs à la mise en œuvre du dispositif BQP.

92 L'aide aux Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) a été doublée depuis 2019, sans toutefois les doter de personnels.

marges un niveau global dans le respect du secret des affaires⁹³. Les OPMR devraient pouvoir se faire communiquer certaines données telles que les taux marges commerciales pratiqués par les opérateurs.

Le CESE demande à l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, organisme consultatif sous la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'économie, de réaliser une enquête sur les prix à la sortie des industries agro-alimentaires, les prix au détail, et les marges brutes des différents opérateurs des Outre-mer.

En Nouvelle-Calédonie, les projets et propositions de loi de pays et de délibération du Congrès relatifs à la réglementation des prix sont adoptés après avis du comité de l'observatoire

des prix et des marges. **Pour le CESE, le rôle consultatif des OPMR devrait être renforcé sur le modèle de ce qui se pratique en Nouvelle-Calédonie en sollicitant plus systématiquement un avis de l'OPMR avant toute décision relative à la consommation par les préfets ou autre autorité publique sur le territoire.**

Au cours de ses différents contrôles, l'Autorité de la concurrence nationale n'a pas identifié de « marges » excessives dans la grande distribution⁹⁴.

Elle pointe cependant que : « *le secteur de la distribution dans les DROM apparaît globalement plus concentré qu'en métropole, bien que des nuances soient à observer selon les territoires* »⁹⁵. L'Autorité s'est livrée à l'analyse des taux de marge des différents acteurs de la distribution :

93 L'OPMR de Guyane a mentionné devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, qu'il est possible de passer une convention avec l'INSE pour disposer d'études sur les marges au niveau régional, mais c'est à titre payant, il faut établir un cahier des charges et disposer d'un budget pour financer l'opération. Audition du 30 mars de M. Patrick Plantard, président de section des chambres régionales et territoriales des comptes, président des observatoires des prix, des marges et des revenus de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint Martin et de Saint Barthélemy et de M. Sylvain Beaubois, responsable étude, information, observation et évaluation à la préfecture de Guyane, chargé du secrétariat de l'OPMR de Guyane.

94 Voir l'audition devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de Mme Gwenaëlle Nouet, rapporteure générale adjointe, chef du service de la concurrence, et M. Jérôme Schall conseiller aux affaires européennes et institutionnelles au sein de l'Autorité de la concurrence. L'Autorité de la concurrence depuis sa création a rendu environ 30 décisions en matière de pratiques anticoncurrentielles, 11 décisions relatives à la décision des accords inclusifs, 60 décisions contrôle déconcentration, 16 avis concernant des secteurs d'activité en Outre-mer. Ce poids accordé aux Outre-mer va en se renforçant. Sur l'année 2022, l'Autorité de la concurrence a rendu 26 décisions contentieuses dont 6 concernent les Outre-mer. En matière d'action répressive en Outre-mer : 29 décisions en matière d'entente et d'abus de position dominante, 18 décisions de sanction, 1 mesure conservatoire, 4 décisions d'engagement. Pour un montant total pécuniaire de 163 millions d'euros depuis 2008. Dans différents secteurs, notamment communication électronique qui a donné lieu à 8 décisions, secteur de la grande consommation avec des décisions sanctionnant des accords d'importation exclusive, 10 décisions dont 9 de sanction dont récemment une décision sur le champagne. En matière de contrôle déconcentration (outil préventif pour éviter que la position dominante apparaisse). Les opérations pour lesquelles l'autorité peut intervenir relèvent en Outre-mer de 3 séries de seuil, L432-2 du code de commerce et un seuil spécifique aux Outre-mer L432-3 du code de commerce, seuil abaissé à la demande de l'Autorité de la concurrence pour prendre en compte le chiffre d'affaires plus faible en Outre-mer de par la taille des commerces. La DGCCRF locale enquête sur des indices anticoncurrentiels et soumet les dossiers. Il y a un déficit de plainte des entreprises. En matière consultative l'activité de l'Autorité a été soutenue avec 16 avis depuis 2008, 2 avis transversaux (2009 et 2019) qui couvrent l'ensemble de la problématique de concurrence et 11 avis plus sectoriels qui concernent les matériaux, construction, et carburant. Le rôle consultatif est important en Outre-mer car il permet d'identifier les leviers susceptibles de dynamiser la concurrence et permet de faire des propositions.

95 Communiqué de presse du 4 juillet 2019 de l'Autorité de la concurrence : « Lutte contre la vie chère en Outre-mer : l'Autorité livre un diagnostic d'ensemble sur la situation concurrentielle en Outre-mer ».

distributeurs, compagnies maritimes, ports, manutentionnaires, transitaires, grossistes. Elle a constaté que les taux de marge réalisés par certains acteurs sont plus importants que ceux réalisés dans l'hexagone. Cela étant, elle n'a pas identifié de surmarges qui seraient responsables, prises isolément, d'une part significative des écarts de prix avec l'hexagone. C'est l'accumulation des marges des acteurs de toute la chaîne des produits de grande consommation qui peut expliquer le niveau élevé des prix.

Pour le CESE, il apparaît indispensable de maintenir un contrôle régulier des concentrations par l'Autorité de la concurrence, lorsque des projets se présentent, ainsi que l'impose le cadre réglementaire, mais également du fonctionnement en continu des marchés de la grande distribution. Toute entreprise détenant une position de plus de 25 % de parts de marché ou de surfaces de vente dans le secteur de la distribution devrait faire l'objet une attention soutenue.

De plus, le CESE demande un contrôle approfondi des concentrations verticales qui agrègent au sein d'un même groupe, grossiste et distributeur, ou importateur et distributeur.

Le CESE recommande comme l'a fait l'Autorité de la concurrence dans son avis du 4 juillet 2019 d'introduire dans le code de commerce une nouvelle disposition qui permettrait de sanctionner, dans les DROM, le fait pour un acteur intégré disposant d'une exclusivité de fait de discriminer ses clients tiers par rapport à ses conditions de ventes intra-groupes.

Le CESE recommande à la suite de l'Autorité de la concurrence d'introduire dans le code de commerce une nouvelle disposition qui permettrait de sanctionner, dans les DROM, le fait pour un acteur intégré disposant

d'une exclusivité de fait de discriminer ses clients tiers par rapport à ses conditions de ventes intra-groupes (mémo : recommandation n° 11 de l'avis 19-A-12 du 4 juillet 2019 de l'Autorité de la concurrence).

Le CESE demande le dépôt obligatoire et effectif des comptes annuels des entreprises des secteurs d'activités de la distribution auprès du tribunal de commerce : du commerce de produits de grande consommation ; énergie, eau, assainissement ; transport public de voyageurs, transport de marchandises ; véhicules ; communication, téléphonie, services postaux ; et leur transfert à l'Autorité de la concurrence, aux Instituts d'émission monétaire (IEDOM-IEOM) et aux Directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS). Ceux-ci seront en mesure de vérifier les niveaux de résultat net comptable et le cas échéant de déclencher des contrôles en cas de soupçon d'abus de position dominante. **Pour le CESE, le dépôt des comptes devrait être un critère de transparence intégré dans les règles d'attribution des marchés publics.**

Concernant les marges et les étapes de la formation des prix, l'INSEE se heurte régulièrement au secret des affaires qui lui est opposé par les distributeurs lorsqu'elle demande des informations. Pour le CESE, cette situation n'est pas admissible. L'INSEE devrait pouvoir effectuer un signalement à la Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS), afin de se voir communiquer les informations demandées, s'il le faut sous la contrainte de sanction administrative.

PRÉCONISATION #5

Le CESE préconise le renforcement des moyens de contrôle de la concurrence dans le secteur de la distribution en Outre-mer :

L'Autorité de la concurrence nationale, ainsi que de Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, devront réaliser régulièrement des contrôles sectoriels programmés dans les secteurs de la distribution, du fret, du transport aérien et des communications.

La mission du délégué interministériel à la concurrence dans les Outre-mer doit être pérennisée. Des moyens juridiques de contrôle doivent lui être attribués (décret fixant ses compétences et modalités d'action ; lettre de mission ; accès aux comptes des entreprises, aux données fiscales et aux rapports internes à l'administration ; pouvoir de saisine de l'Autorité de la concurrence), de communication (rapport annuel sur l'état de la concurrence en Outre-mer), ainsi qu'humains en lui attribuant deux équivalents temps plein pour l'aider dans sa mission.

Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) devront être renforcés. Les préfectures devront mettre à leur disposition une enveloppe budgétaire annuelle permettant de réaliser les études nécessaires, se voir dotés de la personnalité morale ainsi que de personnels mis à disposition et de locaux adéquats. Les OPMR devront être davantage associés au choix des produits intégrés au Bouclier qualité prix.

Les produits du bouclier qualité-prix doivent exclure les produits sous emballages individuels, ainsi que les produits pour lesquels il existe une alternative à un prix identique sans emballage en plastique.

La vente en ligne se développe mais pâtit encore de nombreux obstacles. Une étude de Médiamétrie de juillet 2023 note que les trois quarts des internautes ultramarins s'étant connectés à internet au cours du dernier mois ont acheté au moins une fois un produit ou un service en ligne⁹⁶. Les Outre-mer représentent ainsi un million d'acheteurs sur internet,

soit un tiers de la population.

Cette étude a mis en avant l'intérêt croissant d'internet et le potentiel de développement du marché sur les prochaines années. Les pratiques d'Internet sont désormais similaires à celles de l'hexagone. Les vêtements sont les produits le plus souvent achetés. Il faut noter toutefois que les frais et les délais de livraison restent très importants (de 3 à 27 jours contre 5,3 jours en moyenne dans l'hexagone). Près de 80 % des acheteurs ultramarins sur internet évoquent des difficultés liées à la livraison des produits qui rendent impossible la finalisation de leurs achats. L'octroi de mer

⁹⁶ Les médias en Outremer, reflets de la diversité des territoires, juillet 2023

s'applique et joue un rôle de hausse des prix. Il faut noter que depuis le 1er avril 2023, les colis postaux de moins de 400 euros, entre particuliers uniquement, ne seront plus taxés par l'octroi de mer.

Le CESE propose de mettre en œuvre des mesures favorisant la vente en ligne telle que la diminution des frais de ports pratiqués par les opérateurs ou des mécanismes de regroupement des expéditions.

7. Le bouclier qualité-prix est un outil à renforcer

Le bouclier qualité-prix (BQP) résulte d'un effort de solidarité et ne doit pas devenir un produit d'appel pour les grandes surfaces. Ce panier de produits de grande consommation est labélisé sur la base d'un accord de modération des prix entre l'État et les distributeurs, et permet de garantir des prix accessibles⁹⁷. Cet accord a ainsi permis de limiter l'inflation sur les prix de produits de première nécessité. Un contrôle régulier des produits BQP est assuré par les services de l'État, tant sur l'affichage que sur le respect des prix prévus dans le dispositif. Les produits du BQP correspondent environ à 3 % des produits des références d'un hypermarché, pour 3 à 5 % environ du chiffre d'affaires. **Si baisser les prix de 3 % des produits n'a pas d'impact très important sur le niveau global des prix, pour le CESE le dispositif est extrêmement utile pour permettre aux familles modestes de disposer d'un**

minimum vital.

Des dispositifs équivalents existent localement dans les Collectivités d'Outre-mer.

En Polynésie française, sur le premier trimestre 2023, les distributeurs se sont engagés à tenir le prix d'un panier de produits fixe sur 3 mois. A compter d'avril 2023, seul un distributeur continue car les autres n'ont pas réussi à tenir le prix. En Nouvelle-Calédonie, trois Boucliers qualité-prix « fruits et légumes », « viande » et « poisson » ont été mis en place. Ce dispositif permet par exemple l'achat d'un panier de 6 kilos combiné de trois légumes et deux fruits pour un prix maximum de 20 euros (environ 2 500 francs CPF). Tous les points de vente d'une surface égale ou supérieure à 500 m² sont concernés.

Le CESE tient à souligner la bonne tenue des prix du panier Bouclier qualité-prix. Le dispositif a montré son efficacité et l'engagement des parties prenantes a permis de maintenir un accès au plus grand nombre, aux produits alimentaires et de première nécessité en période de forte inflation. L'évolution du prix du panier moyen a été contenue.

Les distributeurs et leurs fournisseurs devront veiller à limiter le plus possible les ruptures en magasin des produits du Bouclier qualité prix. Selon les produits, les enseignes et les territoires, les taux de rupture varient entre 15 % et 30 %. Un rappel pourra leur être adressé le cas échéant par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de

⁹⁷ Institué par la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, le Bouclier Qualité Prix (BQP) correspond à une liste de produits vendus à prix réduit dans les grandes surfaces. Négociée chaque année entre l'Etat et les acteurs économiques locaux, il fait l'objet d'un avis l'observatoire des prix des marges et des revenus (OPMR). Cette liste de produits fait l'objet d'un prix global maximum fixé par arrêté préfectoral.

la consommation, du travail et de l'emploi⁹⁸.

Le CESE plaide pour que sur chaque territoire, la négociation annuelle concernant le Bouclier qualité-prix engage l'ensemble des acteurs concernés : distributeurs, mais également grossistes, importateurs, transporteurs maritimes, et producteurs locaux. L'objectif est d'impliquer toute la chaîne de distribution pour que chaque acteur réalise un effort de limitation de ses marges sur les produits ciblés.

La démarche d'« Oudinot du pouvoir d'achat » initiée par le ministère des Outre-mer a permis d'étendre le Bouclier qualité-prix à de nouveaux produits avec le « BQP+ » qui semble être une initiative adaptée, avec des produits choisis, sur chaque territoire, par les Préfets avec les acteurs locaux. **Pour le CESE, il serait intéressant d'élargir le champ du « BQP+ » aux pièces de rechange automobile.**

Le CESE souhaite un renforcement de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires et de la part de la production locale du Bouclier qualité-prix. La qualité nutritionnelle des produits BQP était une préoccupation lors de sa création en 2013, l'Agence régionale de santé de la Réunion et de Mayotte allant même jusqu'à rendre un avis sur son contenu. A Mayotte, un « panier santé » avait été créé avec

une liste de 22 produits alimentaires de qualité, et en Martinique, c'est un « panier de fruits et légumes » qui était établi. Quant à la part de la production locale, celle-ci est très variable au sein des paniers BQP d'un territoire à l'autre, et atteint un peu moins de la moitié des produits à La Réunion, et entre un tiers et un quart aux Antilles.

Pour le CESE, le Bouclier qualité-prix ne doit pas perdre de vue son objectif de contribuer à la santé publique. Il doit intégrer en toute saison de l'année, des fruits et légumes frais et locaux, des produits diversifiés, équilibrés sur le plan nutritionnel, peu gras et peu sucrés.

Le CESE propose d'établir un avis préalable de l'Agence régionale de santé sur la liste des produits retenus pour la négociation annuelle du panier BQP.

Pour le CESE, l'accent doit être mis sur les productions locales, notamment de produits frais : fruits, légumes, viandes, poissons, afin d'encourager une meilleure structuration des filières agroalimentaires, et de favoriser le développement et l'emploi local.

Une communication positive doit être mise en œuvre localement par les pouvoirs publics et les distributeurs, afin que dans l'esprit des consommateurs, les produits BQP ne soient pas associés à une moindre qualité.

98 Selon les conclusions de la séance plénière de OPMR, en Martinique, en 2021, les contrôles effectués par la DEETS portaient sur les points suivants :

- la présence de la liste à l'entrée du magasin avec indication des sous paniers ;
- la signalisation des produits dans les rayons ;
- la disponibilité des produits dans les rayons ;
- le montant total du panier facturé aux clients.

Ces contrôles ont donné lieu à 7 avertissements pour absence de balisage et de logos BQP, 3 avertissements et 2 injonctions pour indisponibilité de produits.

La mise en place progressive d'applications numériques permet de renforcer la transparence, de faciliter la comparaison des prix et de mieux valoriser le Bouclier qualité-prix. Un nouvel outil numérique a été mise en service en Guyane, intitulé « l'Observatoire des prix ». Celui-ci permet aux consommateurs de comparer les prix de nombreux produits entre enseignes en temps réel. Il facilite également aux services de l'État le contrôle de l'application du BQP. Cette application permet aussi de diffuser des messages d'information, de prévention ou des conseils nutritionnels. Il serait également intéressant de permettre à tout consommateur de recenser lui-même les prix des produits sur l'application, dans chaque commerce, pour informer les utilisateurs où ceux-ci sont les moins chers. En Nouvelle-Calédonie, le gouvernement a souhaité mettre à la disposition des consommateurs un outil d'information sur les prix à la consommation avec la création d'un site internet « prix.nc ». Ce site Internet est destiné à apporter au consommateur plus de transparence et de lisibilité des prix à la consommation. Le site se veut également interactif avec l'internaute consommateur grâce notamment à un espace e-relationnel favorisant les échanges avec la direction des affaires économiques et lui permettant ainsi d'être un « consommateur-acteur ».

Le CESE souhaite la participation active des consommateurs à la plateforme numérique. Ceux-ci pourront laisser des commentaires pour signaler une offre intéressante ou des dysfonctionnements.

PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise aux Observatoires des prix, des marges et des revenus de développer sur chaque territoire, une application numérique de comparaison des prix pratiqués par les commerces, en commençant par les produits du Bouclier qualité prix, permettant d'optimiser le pouvoir d'achat et précisant pour chaque produit la qualité nutritionnelle (nutriscore), le taux d'octroi de mer et de TVA.

B. Les autres dépenses contraintes pèsent de plus en plus lourd dans le budget des ménages

1. La santé

L'enquête de l'INSEE montre que se soigner coûte en 2022, de 9 % à 17 % plus cher dans les DROM et que le reste à charge y est plus élevé⁹⁹. Si l'Assurance maladie rembourse les soins à la même hauteur, les tarifs de consultation sont plus élevés Outre-mer. Les tarifs conventionnels des médecins généralistes en Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte sont fixés à 27,60 euros pour une consultation au cabinet, contre 25 euros dans l'hexagone. Ce sont surtout les prix des médicaments, appareils et matériels thérapeutiques, qui sont plus élevés, comparativement aux services de santé. Cette inégalité est d'autant plus forte qu'elle représente un poids plus conséquent dans la consommation des ménages de 9 % à 14 % des dépenses dans les DROM, pour 11 % en France hexagonale. En 2015, l'écart était en moyenne de 18 % et a donc été contenu, sans réellement reculer. D'après l'INSEE, en 2015, les écarts de prix sur les consultations étaient en moyenne de 17 % supérieurs aux Antilles et en Guyane, et de 15 % à La Réunion. **Le CESE appelle les pouvoirs publics à être beaucoup plus vigilants quant aux prix pratiqués notamment par**

les officines et les dépassements d'honoraires. Il n'est pas admissible que se soigner coûte plus cher en Outre-mer qu'ailleurs en France.

Le Défenseur des droits souligne que les coûts d'accès à la santé ainsi que l'inégale répartition des dispositifs sanitaires, avec les coûts de transport induits, favorisent le renoncement aux soins des personnes précaires ou vivant dans des communes isolées¹⁰⁰. Il y a également un lien entre le vieillissement rapide de la population, notamment aux Antilles, et la cherté des soins car le vieillissement va induire des besoins importants de services à la personne que même les classes moyennes ne pourront pas nécessairement se payer. **Le CESE recommande de renforcer les moyens des dispensaires, notamment à Mayotte et en Guyane, des centres de santé ouverts à tous et des structures de permanences d'accès aux soins de santé (PASS), pour les personnes les plus précaires et celles qui n'ont pas d'ouverture de droits sociaux du fait de leur situation administrative.**

Le CESE demande à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) de réaliser une étude

⁹⁹ INSEE, enquête de comparaison spatiale des prix 2022. Il s'agit de prix bruts avant remboursement par la Sécurité sociale et les complémentaires santé. Les écarts de prix pour l'ensemble des dépenses liées à la santé sont compris entre 13 % et 17 % pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et Mayotte et s'établissent à 9 % à La Réunion. Ils ont peu évolué en Guyane depuis 2015, ont augmenté à Mayotte, mais ont baissé dans les autres départements.

¹⁰⁰ Défenseur des droits, Les Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination, Études&Résultats, septembre 2019.

du coût complet des services de santé en Outre-mer, en prenant en compte les prestations remboursées, les dépassements éventuels, les cotisations aux complémentaires santé, ainsi que des biens et services de santé.

Le CESE alerte sur les privations subies par les personnes les plus précaires du fait des coûts d'accès à la santé, de la faiblesse des remboursements ou de l'insuffisance de téléconsultations.

De nombreux patients n'accèdent pas aux soins de santé à cause d'un reste à charge trop élevé sur la consultation ou les médicaments. Il est souvent difficile de trouver des praticiens conventionnés qui consultent les week-ends ou la nuit, et les patients sont obligés dans ces cas de payer des dépassements d'honoraires inabordables pour nombre d'entre eux.

2. Les communications

Les communications : téléphonie, internet et envois postaux, sont jusqu'à + 35 % plus chères en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, qu'en France hexagonale. A Saint Martin les prix de ces services sont plus élevés de 43 %¹⁰¹. Les écarts de prix concernant les services de téléphonie mobile sont plus marqués en Guadeloupe, Martinique et Guyane, qu'à La Réunion et Mayotte. Par exemple, pour un forfait standard de type illimité¹⁰², celui-ci coûte entre 39,99 euros et 69 euros selon le réseau en Guadeloupe, alors qu'une offre similaire dans l'hexagone oscille entre 29,99 euros et 31,99 euros avec une connexion 4G plus performante¹⁰³. A La Réunion une étude de l'OPMR a mis

en évidence des sur-tarifs pouvant aller de 5 euros à une quinzaine d'euros, et ce malgré une offre sensiblement plus étoffée que dans d'autres territoires ultramarins, notamment une offre à bas coût qui n'existe pas ailleurs en Outre-mer. 20 % de cet écart n'a pas pu être expliqué¹⁰⁴. Concernant l'accès à Internet, les prix sont également plus élevés en Guadeloupe, Martinique et Guyane qu'à La Réunion et Mayotte. Il faut toutefois noter que les communications sont un poste qui évolue très rapidement. L'enquête de l'INSEE, menée en mars et avril 2022, est intervenue avant l'implantation de nouveaux opérateurs aux Antilles qui ont pu contribuer à modérer les prix.

L'Autorité de la concurrence de Polynésie française a récemment pris des mesures conservatoires à l'encontre d'un opérateur afin qu'il propose à un opérateur concurrent, de meilleurs tarifs liés à l'itinérance dans les archipels éloignés, permettant ainsi l'exercice d'une concurrence effective. L'ouverture du marché devrait permettre de faire baisser les prix de 30 %. **Le CESE propose aux Autorités de la concurrence de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française de mener des études sur les marchés locaux de la téléphonie.**

Le CESE demande à l'Autorité de la concurrence de réaliser une étude de marché transversale sur l'offre de télécommunications très haut débit fixe et mobile, qui sont des secteurs marchands peu concurrentiels, dans chacun des territoires ultramarins. Cette étude devra également être

¹⁰¹ Maurice Bilonière, Zinaïda Salibekyan-Rosain, À Saint-Martin, les produits alimentaires sont 47 % plus chers qu'en France métropolitaine, INSEE Flash Guadeloupe, n°187, juillet 2023

¹⁰² Appels illimités, SMS/MMS illimités, Internet 1 ou 2 Giga octets.

¹⁰³ Exemple donné par France-Antilles Guadeloupe le 3 septembre 2023.

¹⁰⁴ D'après les travaux de l'OPMR, l'analyse des coûts montre que : 45 % de cet écart est dû aux moindres économies d'échelle à La Réunion par rapport à l'hexagone ; 35 % est dû au coût de transport du signal par le câble sous-marin ; et 20 % de cet écart n'a pas pu être expliqué.

réalisée en coordination avec les Autorités de la concurrence locales de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Le CESE demande la présence a minima de deux opérateurs de télécommunication sur chaque territoire.

Le CESE est en faveur de l'imposition à un opérateur national de téléphonie ou sa filiale, d'obligations de service public universel en Outre-mer avec des tarifs réglementés et compensés par une dotation de l'Etat, pour l'accès à un service minimum de téléphone et internet.

Le CESE souligne l'importance de proposer des services de télécommunications pour l'accès aux services publics, la continuité sociale, éducative et territoriale.

3. L'énergie et le carburant

La forte dépendance énergétique, notamment aux produits pétroliers importés, expose particulièrement les Outre-mer aux chocs inflationnistes. Malgré les dispositifs de plafonnement des tarifs de l'énergie et du carburant, les difficultés persistent. Le prix de l'énergie est largement administré par l'Etat en Outre-mer. Les tarifs des carburants sont fixés par arrêté préfectoral en fonction des cours du brut et des parités monétaires euros/dollars. Les carburants restent ainsi les seuls produits de consommation à prix équivalents,

voire inférieurs, à ceux de l'hexagone. Les prix des carburants sont plus bas à La Réunion et à Mayotte que dans l'hexagone, et, dans une moindre mesure, en Guadeloupe et en Martinique. En Guyane, ils sont légèrement plus élevés. Pour lutter contre l'inflation, le gouvernement a mis en place une remise à la pompe de 25 centimes d'euros par litre en avril 2022. Les prix ont commencé à baisser en mai 2023. Le résultat net fixe imposé aux distributeurs permet de lisser les effets de stocks et de redistribuer les excédents aux consommateurs par une baisse des prix. Les compagnies aériennes, dont le kérosène représente le tiers des charges a augmenté de 15 %, ont dû quant à elles accroître le prix du transport aérien + 6,8 % sur un an, en mai 2023, du fait des surcoûts, et jusqu'à 30 % sur certaines destinations.

Les particuliers bénéficient du dispositif de la péréquation tarifaire de l'électricité en Outre-mer en tant que zones non interconnectées. Ce tarif de vente réglementé d'électricité permet aux particuliers en Outre-mer de payer le même prix qu'en hexagone, alors que les coûts de production sont 3 à 4 fois plus élevés, et représente pour l'Etat 1,5 milliard d'euros par an¹⁰⁵. Quant aux entreprises des DROM¹⁰⁶, celles-ci bénéficient du tarif réglementé de la vente d'électricité dont l'augmentation a été plafonnée à 15 % en 2023. La

¹⁰⁵ Audition le 8 juin devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

¹⁰⁶ Le coût réel du mégawatt produit dans les zones interconnectées s'élevait en moyenne à 271 euros en 2021, contre 50 euros pour la moyenne nationale, avant la flambée des cours du charbon et du gaz naturel de l'automne 2022. Cette protection des entreprises ne concerne toutefois que la Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

hausse des tarifs aurait pu atteindre les 99 % selon la Commission de régulation de l'énergie sans cette limitation. Pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie, les prix de l'énergie ont augmenté de 18,6 % en 2022, selon l'Institut de la statistique et des études économiques. En Polynésie française, la hausse des tarifs de l'électricité aurait dû être de 26 %, mais le gouvernement local a mis en place un dispositif d'amortissement tarifaire, sur la base d'un lissage pour une période de trois ans à compter du 1er octobre 2022. Le gouvernement a également limité la hausse tarifaire pour les catégories « petits consommateurs » et « prépaiement » afin de réduire l'impact sur les segments de la clientèle les plus fragiles. Ces augmentations risquent d'avoir des conséquences importantes sur les entreprises qui les répercuteront sur les consommateurs.

Les prix du fioul et du gaz sont particulièrement sensibles pour la population. A Saint-Pierre-et-Miquelon, le prix du fioul domestique a été au cœur des préoccupations pendant l'hiver. Globalement, selon l'INSEE, le coût de la vie a subi une augmentation de 9,32 % entre juin 2021 et juin 2022 tiré essentiellement par le prix du carburant qui a connu une hausse de 72 %. Avec l'augmentation des cours mondiaux et l'appréciation du dollar canadien, le prix du fioul a doublé en un an dans l'archipel. Le fioul domestique pèse lourd dans le budget de nombreux ménages en période hivernale et a passé la barre des 100 euros l'hectolitre, pour 60 euros en octobre 2020. La collectivité a mobilisé 750 000 euros d'aides au fioul, avec le soutien de l'Etat (600 000 euros). Une grande majorité des foyers a bénéficié

d'une aide de 200 à 800 euros attribuée en fonction des revenus. En Guyane, une bonbonne de gaz coûte 25 euros sur le littoral, mais 45 euros à Maripasoula en saison humide et 100 euros en saison sèche¹⁰⁷. Pour de nombreux habitants, il s'agit d'un produit de première nécessité qui n'est toutefois pas inclus dans la liste du Bouclier qualité-prix. Des cartes de gaz ont été mises à disposition des populations en situation d'extrême pauvreté, afin de maximiser l'utilisation des chèques énergie de l'Etat. **Pour le CESE, il faudrait pérenniser un dispositif de compensation du prix du fioul et du gaz au-delà d'un certain seuil fixé par arrêté du préfet, pour limiter l'impact d'augmentations de tarif très élevées insupportables pour la population.**

Le Comité interministériel des Outre-mer a annoncé une réforme de la régulation des prix du carburant, notamment aux Antilles, pour lutter contre la vie chère et soutenir la transition énergétique.

Le CESE rappelle l'importance d'avancer vers l'autonomie énergétique de chaque territoire ultramarin dans le cadre des programmations pluriannuelles de l'énergie locales.

Le développement des énergies renouvelables doit être une priorité afin d'assurer une production décarbonée qui garantisse une indépendance par rapport à la hausse des prix du pétrole sur les marchés internationaux, et participe de la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Les Outre-mer doivent pouvoir bénéficier davantage de solutions expérimentales en faveur d'énergies décarbonées, y compris dans une logique d'autoconsommation.

¹⁰⁷ Exemple donné par les rapporteurs de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur La continuité territoriale Outre-mer, M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, page 21, suite à une alerte transmise par M. Sylvestre Joseph, 2ème adjoint au maire de Maripasoula.

4. Les transports

Les transports individuels sont plus chers en Outre-mer. D'après l'enquête spatiale de prix de l'INSEE, les dépenses liées aux transports représentent une dépense conséquente des ménages : 17 % à 19 %, contre 14 % en France hexagonale. C'est souvent le premier poste de dépenses devant le logement. Les écarts de prix sont toutefois assez hétérogènes : pour les services de transports aériens (vols aller/retour entre chaque DROM et la France hexagonale) et routiers (bus, autocar ou taxi), les ménages guyanais, réunionnais et mahorais bénéficient de prix moins élevés qu'en France hexagonale, ce qui n'est pas le cas pour la Guadeloupe et la Martinique. Les véhicules neufs, les pièces détachées, motocycles, scooters, vélos, sont quant à eux plus chers dans la plupart des DROM. Enfin les services de réparation automobile restent moins chers. L'offre de transports en commun étant assez peu développée, ceci entraîne un besoin plus important en véhicule particulier pour se déplacer. Pour limiter les déplacements professionnels, le développement du télétravail par la négociation d'accords dans les entreprises et administrations doit être encouragé. La création de lieux de coworking est également une piste à développer.

Cette situation entraîne de fortes tensions sociales dans un contexte où la pauvreté et la précarité sont

importantes. **Le CESE rappelle sa préconisation de mettre en place systématiquement des « tarifs solidaires » adaptés aux ressources des usagers pour les transports en commun et une aide à la mobilité (coupons transports ou abonnement à prix réduit ...) pour les personnes qui rencontrent des difficultés financières permettant un accès facilité aux transports publics¹⁰⁸. Cette aide doit favoriser autant que possible les mobilités durables.**

Le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur *La continuité territoriale Outre-mer*¹⁰⁹ permet de faire le point sur le coût du transport aérien hors liaisons touristiques. Le rapport rappelle tout d'abord que la concurrence des compagnies aériennes a permis d'augmenter l'offre de transports et de faire baisser les prix sur la plupart des lignes depuis dix ans. Pourtant, l'achat d'un billet d'avion pour l'hexagone ou pour se rendre dans l'île voisine, même à un prix normal, est hors de portée de l'immense majorité des ultramarins. C'est un luxe, soulignent les rapporteurs. Les sénateurs préviennent que la tendance haussière du prix des billets devrait durer, voire s'accroître. A moyen / long terme, le verdissement du transport aérien va exiger des investissements importants qui devront être financés. La forte concurrence sur certaines lignes ne suffit pas à

¹⁰⁸ Contribution de la délégation aux Outre-mer rapportée par Mme Michèle Chay et Mme Nadine Hafidou, à l'avis Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?, rapporté par M. Sébastien Mariani, juillet 2023.

¹⁰⁹ Rapport de M. Guillaume Chevrolier et Mme Catherine Conconne, mars 2023.

atténuer le phénomène de saisonnalité et à absorber la hausse de la demande.

Le CESE considère qu'il est important de relancer les dispositifs d'aide à la continuité territoriale, à un niveau plus ambitieux comme ce qui se fait pour la Corse¹¹⁰, et approuve la recommandation des sénateurs de réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond pour les résidents.

Le CESE demande de réévaluer l'aide à la continuité territoriale versée aux compagnies aériennes, pour les résidents et les personnes disposant l'intérêts familiaux et moraux¹¹¹ en Outre-mer.

5. Le logement

Les loyers sont souvent très élevés dans le parc privé malgré la mise en place du bouclier limitant la hausse à 2,5 % maximum en 2022-2023 en Outre-mer, contre 3,5 % au niveau national. À type de logement et qualité équivalente, les écarts vont de + 3 % en Martinique à + 10 % en Guyane, et proviennent essentiellement du secteur libre¹¹². Dans le secteur social, à caractéristiques comparables également,

les prix des loyers sont plus élevés en Guyane¹¹³ qu'en France hexagonale, mais plus bas en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. L'étude de l'INSEE ne prend pas en compte le territoire de Mayotte. Les autres dépenses liées au logement et services liés à sa jouissance, son entretien et sa réparation (eau, assainissement, électricité, gaz), sont moins chers à La Réunion, en Guyane qu'en France hexagonale. A Saint-Martin, les dépenses liées aux logements, hors loyer, en énergie, eau et entretien sont supérieures de 21 % à l'hexagone¹¹⁴. En Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte, l'entretien et la réparation des logements coûtent plus cher ; seuls l'électricité et le gaz sont moins onéreux. Les assurances (habitations, automobile, complémentaire santé) ont également des coûts bien plus élevés. Les impayés d'électricité, émanant notamment de l'utilisation de climatiseurs, peuvent fragiliser davantage certains ménages.

La sobriété énergétique des bâtiments est un moyen de préserver le pouvoir d'achat des ménages¹¹⁵. Les équipements domestiques représentent la plus grande part des consommations d'énergie (climatiseurs et chauffe-eau), qui génèrent

110 L'Etat accorde 257 euros par an et par habitant pour la Corse, et seulement 16 euros pour les résidents en Outre-mer. Source : Ricardo Moraes, L'Outre-mer réclame la continuité territoriale face à la hausse des billets d'avion, Air journal, 3 mai 2023.

111 Le centre des intérêts matériels et moraux peut être défini comme le lieu où une personne physique concentre l'essentiel de ses intérêts personnels, et le cas échéant, professionnels. D'origine jurisprudentielle, le centre des intérêts matériels et moraux est par essence évolutif et repose sur un faisceau d'indices, qui combinés les uns avec les autres, permettent à l'administration de déterminer si le demandeur peut, ou non, être considéré comme ayant fixé le centre de ses intérêts matériels et moraux sur un territoire donné.

112 Selon l'INSEE, les prix des loyers secteur libre en 2015 dans les départements et régions ultramarins étaient de 20 % plus élevés qu'en hexagone, en Guadeloupe et Guyane, et de 10 % plus élevé à La Réunion et en Martinique.

113 A titre d'exemple, Mme Julie Guirado, de l'agence AUDeG indique ainsi que le loyer médian dans le privé atteint 15 euros du mètre carré en Guyane, et la location atteint souvent 800 euros mensuels, ce qui est comparable à des métropoles comme Lyon ou Bordeaux. Rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur La politique du logement dans les Outre-mer, rapporté par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel.

114 Maurice Bilonière, Zinaïda Salibekyan-Rosain, À Saint-Martin, les produits alimentaires sont 47 % plus chers qu'en France métropolitaine, INSEE Flash Guadeloupe, n°187, juillet 2023

115 Voir la contribution de la délégation aux Outre-mer rapportée par M. Jean-Yves Lautridou et Mme Hélène Sirder à l'avis présenté par Didier Gardinal, Rénovation pour des bâtiments plus durables, novembre 2022.

des dépenses contraintes affectant plus fortement les ménages les plus fragiles économiquement. Une étude sur la précarité énergétique en Guadeloupe¹¹⁶, mettait en évidence les problèmes de vétusté des bâtiments, de dangerosité (équipements non conformes), ainsi que les difficultés d'accès à l'information pour les populations. **Le CESE appelle l'Etat à prendre en charge une part significative des dépenses d'optimisation énergétique des bâtiments afin d'aider les ménages les plus modestes à réduire leurs dépenses.**

Les tarifs de l'eau peuvent être très élevés selon les territoires.

L'avis de la délégation aux Outre-mer du CESE sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, a montré que les tarifs vont du simple au triple entre la Guadeloupe et La Réunion. Ainsi, Saint-Martin à plus de 9 euros le mètre cube, la Guadeloupe et la Martinique à un tarif d'environ 5 à 6 euros, paient l'eau la plus chère de France, alors que la moyenne nationale est à 4 euros. **Dans le contexte de forte inflation pénalisant les ménages, le CESE demande un plafonnement général des tarifs de l'eau.**

Le CESE appelle les communes à définir une politique sociale de tarification qui permette de rendre

l'eau accessible financièrement¹¹⁷.

Le CESE appelle également à la distribution en urgence de « chèques eau » par les Caisses d'allocations familiales, caisse nationale d'assurance vieillesse et centres communaux d'action sociale, en direction des familles les plus en difficulté, afin de les aider à payer leurs factures et éviter toute situation de surendettement.

Le CESE propose la mensualisation des prélèvements sur facture d'eau, afin de prévenir les situations d'impayés ou de surendettement, et un moratoire des saisies sur comptes bancaires.

116 REC Guadeloupe, La précarité énergétique en Guadeloupe, une approche socio-anthropologique pour une définition de la précarité énergétique en milieu tropical, janvier 2018.
117 Une tarification sociale peut être mise en place par les communes sur la base de la loi Brottes du 15 avril 2013. Un « tarif social de l'eau », sous condition de ressources, sur la base d'un forfait de 400 litres d'eau par jour, par foyer, soit 150 m3 par an, permet l'accès à une eau potable de qualité pour tous et toutes. Cette tarification forfaitaire pour une consommation de base peut être complétée par une tarification progressive au-delà de ce seuil permettant de faire payer davantage les plus gros consommateurs sans pénaliser les plus modestes.

LES DÉPENSES DU POSTE DE LOGEMENT, ÉCART DES PRIX PAR RAPPORT À L'HEXAGONE EN %

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	3,8	7	5,5	-6	-1,3
<i>Dont loyers</i>	4,4	2,5	9,7	4,7	<i>n.d.</i>
Meubles, articles de ménage et entretien courant du foyer	11,6	25,4	8,6	7	19,3

Source : Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2022

L'accession à la propriété tend à se complexifier pour les ménages ultramarins. Alors que l'accession à la propriété répond à une réelle aspiration de la population, la part d'accédants à la propriété est en recul en Martinique et en Guadeloupe depuis 20 ans, alors qu'elle augmente en France hexagonale. Les acteurs analysent ce phénomène non seulement par la précarité des personnes mais aussi par les facilités d'accès aux crédits à la consommation proposés par de nombreuses enseignes, au détriment du financement des projets immobiliers des ménages.

La crise du logement social est explosive dans la plupart des Outre-mer. Le mal logement, l'habitat informel,

précaire, indigne ou dégradé, sont massifs¹¹⁸. Le parc de logements dans les DROM compte 775 000 habitations, pour 2 152 000 habitants, dont seulement 155 000 logements sociaux¹¹⁹. Beaucoup de logements ne sont pas accessibles financièrement aux habitants ce qui conduit à rejeter nombre d'entre eux dans l'habitat précaire ou illégal. Dans son 27^{ème} rapport sur L'état du mal-logement en France 2022¹²⁰, la Fondation Abbé Pierre accorde une large place aux Outre-mer pour dénoncer les conditions de logement indignes d'une part importante de la population. L'habitat insalubre concerne près de 110 000 logements, sur un parc total de 900 000 logements (soit 12 %), tandis que le développement de l'habitat

118 La délégation aux Outre-mer a contribué à l'avis de M. Didier Gardinal, *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*, novembre 2022, contribution rapportée par M. Jean-Yves Lauridou et Mme Hélène Sinder. De nombreux rapports parlementaires ont alerté les pouvoirs publics à ce sujet : le Sénat sur *La politique du logement dans les Outre-mer* en 2021 ; l'Assemblée nationale sur *L'habitat en Outre-mer*, en février 2022, ainsi que le rapport d'Action logement, *Pour un plan volontaire et innovant*, de juin 2019.

119 Le parc de logements sociaux dans les DROM est de 155 000 pour une population de 1 721 000 ayants-droits potentiels, soit un taux d'éligibilité supérieur à celui de l'Hexagone. L'Union sociale pour l'habitat estime un besoin de 90 à 100 000 logements sociaux sur l'ensemble des territoires ultramarins afin de répondre à la demande, alors que le Plan logement Outre-mer (2019-2022) n'a permis de livrer que 8 000 logements sociaux par an pour un objectif de 10 000.

120 Rapport publié en janvier 2022.

spontané¹²¹ touche tout particulièrement la Guyane, Mayotte et Saint-Martin, dans un contexte de démographie en très forte croissance et de pression migratoire. Seuls 15 % des ménages des départements et régions d'Outre-mer (DROM) habitent un logement social alors que 80 % sont éligibles. **Dans les seuls DROM, on estime un besoin de 90 000 logements, recouvrant le logement locatif social et très social, l'accession sociale et très sociale, la résorption de l'habitat indigne. Ce besoin est estimé à 20 000 logements pour les COM¹²². Les normes de construction françaises et européennes doivent faire l'objet d'adaptations.** Les professionnels du secteur du BTP ont maintes fois souligné l'inadaptation des normes de construction conçues en fonction des besoins et contraintes de l'hexagone, aux spécificités des Outre-mer, ce qui pèse sur l'activité économique. Malgré les possibilités de défiscalisation, les coûts de construction sont supérieurs de 20 % à 30 % en moyenne en Outre-mer par rapport à l'hexagone. Ce constat a été fait notamment dans les rapports d'Alain Lambert et d'Éric Dolige¹²³. Le

centre technique du bâtiment est chargé de réaliser une table d'équivalence entre les normes de l'UE (marquage « CE ») et des pays voisins pour les matériaux de construction. Cette table d'équivalence devrait être achevée en 2024. La commission européenne a accepté récemment de substituer un marquage « RUP » au marquage « CE » afin de permettre aux territoires ultramarins de s'approvisionner dans les pays voisins¹²⁴.

Le Comité interministériel des Outre-mer souhaite dynamiser les importations régionales de matériaux de construction.

L'utilisation des matériaux de construction issus du bassin géographique de chaque DROM sera facilitée pour disposer de produits adaptés aux caractéristiques locales, compétitifs et plus rapides à acheminer. Pour ces matériaux, des marquages « régions ultrapériphériques » (RUP) se substitueront au marquage « conformité européenne » (CE) dans le cadre de la révision du règlement européen des produits de construction, et permettront les importations de proximité. Cette initiative, qui vise aussi à lutter contre la vie chère, sera étendue à

121 Il s'agit de l'habitat illégal qui s'écarte des normes foncières et urbanistiques. Selon le CGEDD, 40 % du bâti existant en Guyane est illégal, soit 40 000 constructions, et le tiers du parc à Mayotte, soit 19 000 habitations. Les difficultés socio-économiques sont très concentrées dans les quartiers urbains périphériques. En Guyane, 32 quartiers prioritaires de la politique de la ville, répartis dans six communes, reçoivent 40 % de la population du territoire.

122 D'après l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer : <https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2022-08/ush-chiffrescles-outre-mer-2022.pdf>

123 Eric Dolige, Karine Claireaux, Vivette Lopez, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer*, juin 2017. Alain Lambert, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, Conseil national d'Évaluation des Normes, février 2021.

124 Voir : Mme Inès Bouchaut-Choisy, M. Olivier Mugnier, *Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, février 2022. La délégation préconise une plus grande adaptation des normes à chaque territoire, en créant localement un organisme de certification des matériaux. Une antenne du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) devra être implantée dans chaque DROM, ou à défaut se déplacer régulièrement pour être présente dans chaque territoire, afin de faciliter la certification des matériaux locaux et des techniques constructives. Cette normalisation permettra de garantir leur usage et d'éviter tout risque assurantiel pour le constructeur. Il existe également deux possibilités alternatives : la procédure prévue par le décret n°2020-412 qui octroie au préfet des possibilités de dérogations dans un certain nombre de domaines, et celle de l'article 49 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC.

d'autres secteurs par la suite¹²⁵. **Le CESE est favorable à une territorialisation des normes en Outre-mer afin de faciliter l'importation de certains matériaux, tout en maintenant un haut niveau d'exigence sociale et de qualité environnementale.**

Pour le CESE, l'adaptation des normes de construction locale ne doit en aucun cas conduire à un abaissement des exigences de qualité, de protection sociale ou de respect de l'environnement. Il s'agit uniquement d'adapter les modes de construction aux besoins et au contexte du territoire. L'importation de matériaux de construction de la zone régionale, en substitution à celle en provenance de l'hexagone ou de l'Union européenne, ne doit pas non plus concurrencer les productions locales. Un tarif douanier, une taxe d'octroi de mer et le cas échéant des quotas d'importation lorsque la législation le permet dans les Collectivités d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, doivent maintenir une protection des producteurs locaux (par exemple la production de bois de charpente en Guyane).

Pour le CESE, de nombreux constats ont déjà été posés concernant le logement. Il est à présent temps d'agir. Le CESE appelle à une prise de conscience des pouvoirs publics : la course contre la montre est lancée. Il ne faut pas perdre de vue les besoins fondamentaux des territoires : rendre le logement accessible financièrement au plus grand nombre, répondre à la croissance démographique, améliorer les conditions de vie et supprimer les habitats indignes. Construire des logements durables permet également de diminuer la facture énergétique des ménages et donc d'augmenter le « reste à vivre ». C'est également l'opportunité de développer des filières et l'emploi local.

125 A noter également, en matière de règles de construction à Mayotte et en Guyane, le Gouvernement proposera d'introduire la possibilité de déroger aux caractéristiques du logement social (nombre de places de parking, points lumineux, taille des pièces...) pour en accélérer la production (sans dégrader la qualité des logements et leur accessibilité), en diminuer le coût et l'adapter aux réalités locales. La réglementation sécurité incendie sera adaptée dans l'ensemble des départements et régions d'Outre-mer.

III - La production locale est une réponse pertinente à la crise du pouvoir d'achat

A. Le développement de la production locale est l'enjeu prioritaire

1. Un rééquilibrage entre production locale et importations est nécessaire

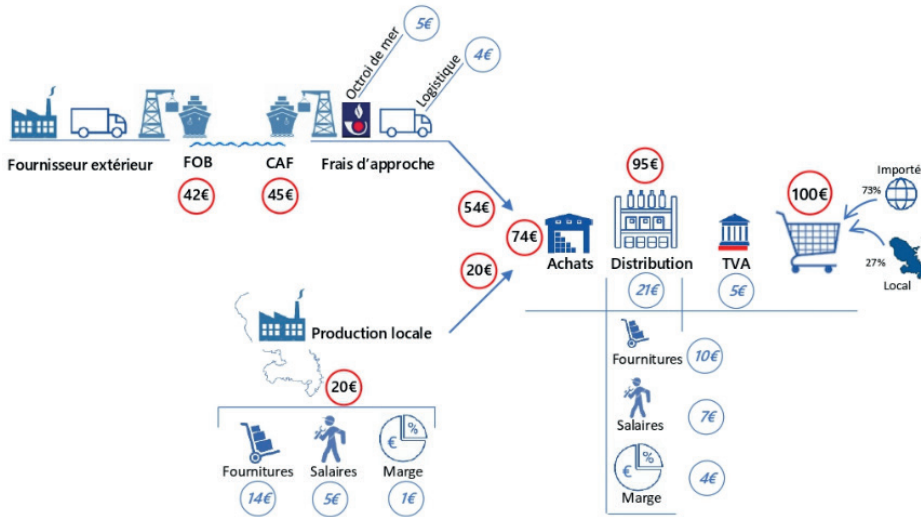
Les études économiques de l'IEDOM montrent que le modèle de rattrapage économique des Outre-mer a bien fonctionné jusqu'en 2008, avec un PIB par habitant qui a progressé plus vite que dans l'Hexagone¹²⁶. Cela a permis un accroissement des revenus, la réduction des inégalités, un meilleur accès aux soins, le développement de projets d'infrastructures. Ce modèle semble se ralentir depuis 2008. **Pour le CESE, les Outre-mer doivent à présent se tourner vers des modes de développement plus endogènes, créateurs de valeur et d'emplois locaux, plus durables et respectueux de l'environnement.**

Les écarts de prix sont plus importants sur les produits alimentaires qui pourraient le plus facilement être fabriqués localement. Ce sont les produits alimentaires qui concentrent les écarts de prix et pèsent le plus dans la consommation quotidienne des ménages : en moyenne + 30 % à + 40 % par rapport à l'hexagone selon les territoires. Ce sont également ceux pour lesquels la chaîne logistique entre le producteur et

le consommateur est la plus difficile à maintenir. Le schéma suivant décrit, pour la Martinique, la formation des prix d'un panier de produits de consommation courante d'une valeur de 100 euros (toutes taxes comprises). Ce panier est constitué aux trois quarts de biens importés, et le reste de produits fabriqués localement en Martinique. Cette étude a été réalisée par le cabinet DME à la demande de la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique.

¹²⁶ Voir l'audition de Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), de Mme Marine Randriamisaina, responsable de l'observatoire économique et monétaire de l'IEDOM-IEOM et de M. Olivier Simon, adjoint à la responsable de l'Observatoire économique et monétaire de l'IEDOM-IEOM, le 30 mars devant la commission d'enquête.

DÉCOMPOSITION DES COÛTS D'UN PANIER DE PRODUITS DE CONSOMMATION COURANTE D'UNE VALEUR DE 100 EUROS



Source : CCI de Martinique. Cette étude de la formation des prix du cabinet DME a été réalisée à partir de sources documentaires provenant de l'INSEE, de l'IEDOM ou encore de l'Autorité de la concurrence.

Les surcoûts liés à l'éloignement expliquent environ les deux tiers des écarts de prix avec l'hexagone pour les produits de grande consommation.

Les prix de revient des importations sont majorés par des frais d'approche (transport maritime, droits de port, manutention, logistiques diverses et octroi de mer) qui augmentent d'environ 25 % le coût des importations, soit 12 % du prix de vente aux consommateurs. La valeur ajoutée réalisée par les producteurs locaux est aussi relativement faible compte-tenu du coût des matières premières dont une grande partie est importée.

La fiscalité indirecte représente environ 10 % du prix de vente : 5 points d'octroi de mer et 5 points de TVA (2,1 % pour la plupart des produits alimentaires et 8,5 % pour les autres).

Au total, le consommateur acquitte une fiscalité indirecte (TVA et octroi de mer) plus lourde que celle pesant sur un ménage hexagonal (TVA à 5,5 % sur les produits alimentaires dans l'hexagone) compte-tenu du fait que les produits alimentaires constituent le gros des produits de consommation courante. Une péréquation tarifaire, en augmentant les taux sur les produits à plus haute valeur ajoutée et à faible élasticité-prix, permettrait de réduire de 40 % environ la fiscalité indirecte sur les produits de consommation courante selon le cabinet DME.

Dans son étude, le cabinet DME recommande de développer la performance de la production locale.

La réduction des surcoûts pénalisant la production locale passe en particulier par des gains de productivité sur le capital

installé¹²⁷. Une simulation réalisée dans le cadre de cette étude montre qu'une amélioration de dix points de l'efficacité du capital permettrait de baisser de 5,5 % les prix des produits agroalimentaires fabriqués localement, tout en préservant la rentabilité du capital. Cet objectif pourrait être atteint en choisissant des technologies fortement utilisatrices de main d'œuvre. Ainsi, l'industrie agroalimentaire martiniquaise gagnerait à se spécialiser dans des produits à plus forte valeur ajoutée.

Pour le CESE, cette modélisation montre qu'il est possible de réaliser des économies importantes, notamment de fret, de stockage, et de fiscalité d'octroi de mer, en orientant davantage la consommation vers la production locale.

2. La structuration des filières locales est une priorité

L'enjeu prioritaire est de relever le défi de l'autonomie alimentaire en 2030, de diversifier les productions et de renforcer les filières pour mieux couvrir les besoins locaux¹²⁸. Les taux de couverture par la production locale des besoins en fruits/légumes varient de 26 % à 70 % selon les territoires (hors canne-banane), avec une moyenne de 69 % tous DROM confondus. Selon les données de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer

(ODEADOM), le montant des importations de produits agricoles et agroalimentaires pour les cinq départements ultramarins, s'est en effet élevé en 2018, à un peu plus de deux milliards d'euros, alors que les exportations de ces mêmes types de produits représentaient un peu moins de 360 millions d'euros. Ce constat n'est pas nouveau. Le choix historique d'économies de plantation a conduit à un sous-dimensionnement de la production domestique et à l'essor de filières tournées vers l'exportation, bénéficiant d'une part prépondérante des aides majoritairement issues de fonds européens. Le choix de privilégier les filières d'exportation n'est aujourd'hui plus soutenable et la dépendance aux aides publiques ne fait que s'accroître. Il faut développer les circuits courts, favoriser la constitution de filières, transformer la production locale pour avancer vers l'autonomie alimentaire. La Réunion et la Nouvelle-Calédonie sont inscrites dans cette orientation depuis plusieurs années avec des résultats probants, tandis que le mouvement se développe en Guadeloupe et en Guyane.

Les subventions agricoles doivent accompagner la diversification.

L'ensemble des aides représente 800 millions d'euros par an sur l'ensemble des régions ultrapériphériques françaises, avec des différences importantes entre les filières et entre les territoires. L'attribution

¹²⁷ Le capital « installé » ou capital « fixe » est l'ensemble des actifs corporels ou incorporels destinés à être utilisés dans le processus de production pendant au moins un an.

¹²⁸ Les États Généraux de l'Alimentation, la loi EGAlim du 1er novembre 2018, les Assises des Outre-mer et la trajectoire Outre-mer 5.0 ont placé la question de l'autosuffisance alimentaire au cœur des orientations gouvernementales, avec le développement de l'exportation de produits à forte valeur ajoutée, le développement de la production bio et des circuits courts. Lors de son discours du 25 octobre 2019 à La Réunion, le président de la République a annoncé un objectif d'autonomie alimentaire en 2030 pour les DROM. La délégation rappelle sa contribution concernant les projets alimentaires territoriaux rapportée par M. Olivier Mugnier, à l'avis *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, rapporté par Mme Florence Denier-Pasquier et M. Albert Ritzenthaler en décembre 2020. Voir également la contribution rapportée par Mme Manon Pisani à l'avis *Les recommandations du CESE pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*, rapporté par M. Christophe Grison et M. Franck Tiverge.

des crédits européens du POSEI¹²⁹, en grande partie aux cultures exportatrices, n'encourage pas suffisamment la diversification agricole. Il est nécessaire de rééquilibrer les aides nationales et européennes pour accompagner davantage les cultures de diversification et la réponse aux besoins locaux. Les critères doivent être mieux adaptés à la diversité et à la taille des exploitations ultramarines : montant plancher des aides, majorations pour compenser la réalité de coûts plus élevés, adaptations des aides aux besoins des exploitants. De manière générale, les autres crédits favorables à la transition agroécologique doivent aussi être augmentés. L'autonomie alimentaire passe également par le développement de filières animales et végétales locales suffisamment autonomes et résilientes pour limiter au maximum l'importation de céréales et d'intrants. Une production de manioc pourra être développée en Guyane par exemple pour fournir une alimentation alternative pour le bétail. Des comités locaux de transformation agricole ont été réunis dans chaque DROM pour formuler des propositions concrètes afin d'accompagner les évolutions nécessaires et de se doter de cibles chiffrées de progression pour améliorer l'autonomie de chaque territoire. L'Agence française de développement considère que cette diversification peut engendrer des bénéfices considérables en termes d'emplois, alors que les territoires ultramarins connaîtront d'ici 2050 des

évolutions très différentes de leur marché du travail.

Le CESE propose de mettre en place davantage d'organisations interprofessionnelles agricoles en Outre-mer. C'est un outil important de développement du territoire qui permet de rassembler les maillons d'une filière, d'impliquer tous les acteurs aux différents stades de la production, de la transformation et de la commercialisation, y compris de la distribution¹³⁰. Le CESE rappelle que si les dispositions de la loi Egalim n'ont vocation à s'appliquer que de manière progressive en Outre-mer, entre 2022 et 2035¹³¹, les producteurs et distributeurs doivent entrer progressivement dans une démarche de montée en qualité sanitaire et nutritionnelle, de développement des circuits courts et de rémunération plus juste des producteurs pour leur permettre de vivre dignement de leur travail. Il est essentiel que ces filières soient mieux organisées et que les producteurs adhèrent aux organisations de producteurs qui permettent de mutualiser leurs moyens et de rééquilibrer les relations commerciales. **Le CESE soutient une diversification et une territorialisation des filières vivrières locales.**

Pour le CESE, le développement des circuits courts et de proximité dans l'alimentation est gage de préservation de l'environnement. Ils présentent un potentiel en termes de réduction des

129 Doté d'une enveloppe annuelle de 320 millions d'euros environ pour la France, le POSEI (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) est alimenté par les crédits du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA pour environ 280 millions d'euros) et par le budget national. Les aides européennes du POSEI ont été complétées par des aides de l'État qui sont passées en matière de paiement de 37,2 millions d'euros en 2017, à 52 millions d'euros en 2022, pour accompagner la diversification agricole à la hauteur des besoins des territoires.

130 Ce sont des personnes morales de droit privé, en général des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, indépendantes des pouvoirs publics.

131 En Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Saint-Martin, l'application est progressive : 2022 - 2025 : 20 % EGAlim, dont 5% de bio ; 2026 - 2029 : 35% EGAlim, dont 10% de bio ; et à partir du 1er janvier 2030 : 50 % EGAlim, dont 20% de bio. Mayotte atteindra cet objectif en 2035.

émissions de gaz à effet de serre, de lien social et de consommation durable. Agir sur une alimentation locale durable de qualité est aussi utile dans une perspective de santé publique car elle favorise des comportements alimentaires équilibrés et la prévention en matière de santé. Ainsi, tendre vers une alimentation locale, plus végétale, moins riche en produits transformés, est à la fois plus écologique et meilleur pour la santé. Alors que la Guadeloupe et la Martinique présentent une très forte dépendance aux importations alimentaires qui s'élève à 80 %, un objectif contraignant de rééquilibrage vers un approvisionnement en circuits courts permettra de favoriser à la fois l'emploi, l'environnement et la santé. **Le CESE demande également de mettre en place des actions de sensibilisation sur les bienfaits des circuits courts alimentaires pour la lutte contre le réchauffement climatique et les atteintes à l'environnement.**

Le CESE propose la mise en place de coopératives de producteurs maraîchers partout en Outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte où elles font défaut, afin de mieux structurer les filières, développer leur présence sur les marchés locaux et écouler la production à des prix stables pour les producteurs.

Le CESE invite également les agriculteurs et organisations de producteurs à s'engager dans une agriculture agroécologique¹³², en diminuant les intrants et les besoins en eau.

Pour le CESE, l'aide de 10 millions d'euros mobilisée par le plan de résilience pour compenser une partie des surcoûts liés à l'alimentation

animale dans les Outre-mer, devra être maintenue dans les années à venir afin de consolider le démarrage récent de ces filières.

Le Comité interministériel des Outre-mer prévoit que l'Etat accompagne l'atteinte des objectifs par un soutien renforcé, dans le cadre du complément national du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), à hauteur de 15 millions d'euros supplémentaires dès 2024. Le CESE salue cette mesure qui va dans le sens de la transformation attendue des modèles agricoles. Les critères d'aides doivent également être mieux adaptés à la diversité et à la taille des exploitations ultramarines : montant plancher des aides, majorations pour compenser la réalité de coûts plus élevés, adaptations des aides aux besoins des exploitants.

¹³² L'agroécologie réintroduit de la diversité dans les systèmes de production agricole et restaure une mosaïque paysagère diversifiée (ex : diversification des cultures et allongement des rotations, implantation d'infrastructures agroécologiques...) et le rôle de la biodiversité comme facteur de production est renforcé, voire restauré.

PRÉCONISATION #7

Le CESE préconise le développement de filières alimentaires locales, structurées et capables de fournir le marché en produits frais, fruits et légumes, produits laitiers et viande.

Les crédits du POSEI consacrés à la diversification agricole en Outre-mer, qui représentent actuellement 15 % de l'enveloppe, doivent être fléchés vers les organisateurs de producteurs pour une meilleure structuration et doublés à hauteur de 30 %. Cette augmentation doit être conditionnée notamment à la transition écologique et à la création d'emplois de qualité. Des marchés de proximité de vente directe devront être développés localement afin de favoriser les circuits courts.

Des marchés de proximité devront être développés localement, afin de favoriser la vente de produits alimentaires locaux, par des producteurs comme par des commerçants et artisans du territoire.

L'autonomie énergétique des Outre-mer est fixée comme un objectif à l'horizon 2030 par la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Un rapport récent de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale sur *L'autonomie énergétique des Outre-mer*¹³³ permet d'ouvrir des perspectives. Les députés notent qu'en poursuivant

et en amplifiant les efforts entrepris, la transition vers une électricité décarbonée peut raisonnablement être considérée comme atteignable d'ici 2030. L'enjeu se reportera alors sur la mobilité, plus difficile à rendre vertueuse. Le basculement vers la voiture électrique, pour de multiples raisons (coût élevé, manque de bornes, filière en construction), est plus lent dans les Outre-mer que dans le reste du pays.

La transition énergétique représente un potentiel important de création d'emplois locaux. Alors que les coûts d'importation d'énergies fossiles sont élevés, les énergies renouvelables représentent une piste intéressante d'autant plus que certaines filières peuvent générer de nombreux emplois. Les Outre-mer ont beaucoup d'atouts pour développer les énergies renouvelables : photovoltaïque, biomasse, géothermie, éolien, hydraulique. Une production de biocarburant, comme celle de la bagasse et de l'éthanol à La Réunion, pourrait générer de l'activité. Le recyclage des déchets verts et l'utilisation des sargasses dans les Antilles sont des pistes pour produire des agrocarburants. **Les transitions énergétiques des Outre-mer feront l'objet d'un avis du CESE au premier trimestre 2024.**

Pour le CESE, de véritables filières locales d'approvisionnement en matériaux de construction doivent être mises en place en fonction des ressources disponibles sur chacun des territoires. Des filières émergentes se développent à des coûts compétitifs par rapport aux matériaux importés : bois, brique de terre compressée, détritres de bois (isolation), couvertures en feuille de palme, recyclage du verre... notamment à Mayotte et en Guyane à travers de petites structures artisanales traditionnelles. La

¹³³ Rapporté par les députés M. Davy Rimane et M. Jean-Hugues Ratenon, en juillet 2023.

filière bois-forêt pourrait être davantage développée sur certains territoires, notamment en Guyane et en Nouvelle-Calédonie¹³⁴. Il y a ainsi un paradoxe à continuer à importer du bois d'œuvre depuis l'hexagone, ou du Surinam, en Guyane ou aux Antilles, pour couvrir des besoins constructifs, alors même que le bois pourrait être exploité localement dans des conditions environnementales satisfaisantes et à faible impact environnemental.

Le recyclage des matériaux de construction doit parallèlement être développé à l'échelle de chaque territoire. La commande publique doit soutenir la montée en puissance de ces filières en inscrivant dans le cahier des charges, une part de matières primaires secondaires.

Une impulsion des pouvoirs publics est nécessaire pour aider la structuration des filières. Cette aide doit comprendre la formation des artisans, le développement des savoir-faire et compétences (ouverture de formations professionnelles adaptées dans les lycées des métiers), l'acquisition des capacités de production (aides à l'investissement), l'accompagnement de la certification des procédés (présence locale des organismes de certification), et la valorisation de l'utilisation de ces matériaux et techniques dans les marchés publics de construction. L'émergence

de ces filières pourra par ailleurs être facilitée par l'intégration dans les cahiers des charges des opérations d'aménagement d'une obligation d'utiliser des matériaux locaux.

La substitution d'une production locale compétitive aux importations doit entraîner le plus possible de retombées économiques dans tous les secteurs. Développer l'économie locale implique de bien cerner les flux économiques¹³⁵. La démarche consiste à appréhender les importations venues de l'hexagone comme autant d'activités et d'emplois qui pourraient être développés localement pour mieux répondre aux besoins du territoire. Il s'agit d'appuyer le développement d'écosystèmes territoriaux : construction de filières, coopérations entrepreneuriales, dialogue social territorial, commande publique..., d'actionner les leviers d'innovation et de développement durable, et de renforcer les coopérations entre toutes les parties prenantes. Il convient de saisir toutes les opportunités de développement de nouvelles offres locales en se différenciant, en apportant des réponses plus qualitatives et mieux adaptées aux besoins locaux, et en mobilisant prioritairement des ressources locales (matières premières, fournitures, services, ressources humaines, matières premières, financements...). C'est aussi être capable de développer des solutions

134 Voir la contribution de la délégation aux Outre-mer à la saisine *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser la forêt française ?*, rapporteurs Mme Marie-Hélène Boidin-Dubrule et M. Antoine Amé, mars 2021.

135 Voir : *Livre blanc pour une dynamique réelle*, CPME Réunion, 2017. Lancée par la CPME Réunion avec le soutien de la DIECCTE, l'étude REELLE (Ré-Enraciner l'Economie LocaLE) est réalisée par le cabinet UTOPIES, spécialisé dans l'accompagnement de la transformation des territoires. Via l'analyse de la production et de la demande locales secteur par secteur, cette étude met en évidence les potentialités de relocalisation économique et les opportunités de développement en termes de diversification et de densification des activités. Ainsi l'étude permettra de connaître les secteurs où la demande n'est pas couverte localement et d'en booster le développement. L'étude montre que l'économie réunionnaise est déjà très tournée vers le marché intérieur : plus de 80 % des échanges se font au sein du territoire. A noter également : le 21 juin 2018 s'est tenu le colloque « Révéler l'ancrage local des économies ultramarines : outils et bonnes pratiques », sous le haut-patronage du Président du Sénat, Gérard Larcher et en la présence du Président de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer, Michel Magras.

adaptées à la taille des territoires, plus petites, en s'appuyant sur des « niches » locales. Des solutions circulaires misant sur la valorisation soutenable des ressources locales peuvent être mobilisées : économie de fonctionnalité¹³⁶ ; développement de l'économie de la réparation, de la réutilisation et du réemploi ; transformation des déchets en matières premières. Des solutions également plus collaboratives mettant en réseau et en synergie les besoins, les ressources et les projets des entrepreneurs locaux permettent d'intensifier les échanges. Enfin, la diversification de la production locale peut ouvrir la voie à de nouveaux débouchés sur les marchés extérieurs. L'ancrage local n'implique pas une diminution des échanges mais de chercher à diversifier les sources d'approvisionnement : locale ou régionale, et à repositionner les chaînes de valeur sur le territoire.

A titre d'exemple, la stratégie du bon achat est une initiative réunionnaise permettant de favoriser la rencontre entre la demande locale sur les marchés publics et l'offre du tissu économique local (TPE et PME). Il s'agit de prendre le cadre réglementaire comme une opportunité de faire de l'achat public un acte de développement économique, par les entreprises et leurs savoir-faire locaux. Elle pousse également à considérer la commande publique comme un investissement pour le bon

développement au niveau local.

L'étude REELLE menée à La Réunion a permis d'identifier les potentiels de relocalisation de l'économie réunionnaise. Lancée par la CPME Réunion avec le soutien de la DIECCTE¹³⁷, l'étude Ré-Enraciner l'Economie LocaLE (REELLE)¹³⁸ a été réalisée par le cabinet UTOPIES spécialisé dans l'accompagnement de la transformation des territoires. Via l'analyse de la production et de la demande locales secteur par secteur, cette étude a mis en évidence les fuites économiques locales, les potentialités de relocalisation et les opportunités de développement en termes de diversification et de densification des activités. L'étude permet de mettre en regard la demande locale (25 milliards d'euros) et la production locale (production industrielle + de commerce + tertiaire, 21 milliards d'euros), avec les échanges locaux (évalués à 20,6 milliards d'euros), et le degré d'autonomie locale des différents secteurs¹³⁹. Les pertes économiques locales sont ainsi évaluées à 4,4 milliards d'euros, représentant presque 65 000 emplois.

¹³⁶ Vente de l'usage plutôt que du produit. Voir l'avis du CESE, *Pour une économie servicielle sociale et solidaire : de la propriété à l'usage*, Patricia Blancard et Fanny Ruin, rapporteuses, juin 2023

¹³⁷ Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

¹³⁸ <https://cpmreunion.re/etude-reelle/reportage/2017/10/25/pour-le-re-enracinement-de-l-economie-locale,telechargez-les-resultats-complets-de-l-etude,411.html>

¹³⁹ Secteur par secteur, le degré d'autonomie locale est le suivant : Agriculture et Pêche 83 % ; Foresterie/ Travail du bois 46,5 % ; Industries agro-alimentaires 78 % ; Activités extractives 31 % ; Énergie 58 % ; Produits minéraux/Matériaux de construction 53 % ; Bâtiment/Travaux publics 90 % ; Métallurgie 44 % ; Machines/ Équipements 5 % ; Mode/Textile/Accessoires 10 % ; Papier/Carton/Imprimerie 44 % ; Chimie 28 % ; Plastique/ Caoutchouc 11 % ; Commerce/Négoce 62 % ; Services Automobiles (vente, location, entretien) 96 % ; Activités immobilières 94 % ; Banque/Assurance 82 % ; Loisirs/Culture/Sport 96 % ; Services supports 86 % ; Consulting/ Experts ; Services à la personne 97 %.

3. Les échanges avec la zone régionale doivent être développés

Les liens économiques forts entre les Outre-mer et l'hexagone ont conduit à limiter les relations des territoires ultramarins avec leur environnement international régional. Pourtant celles-ci présentent un potentiel économique insuffisamment exploité. L'intégration régionale est de plus en plus considérée comme une voie de développement plus équilibrée et plus durable. Elle peut également favoriser l'emploi et par la même le revenu et le pouvoir d'achat des ménages. La Réunion est probablement le territoire le plus ouvert sur la zone de l'océan Indien, mais la projection économique dans le Pacifique et surtout dans l'Atlantique reste très limitée¹⁴⁰. Le développement des échanges se heurte principalement aux tarifs douaniers et aux quotas d'importation spécifiques, dont l'octroi de mer, ainsi qu'aux normes imposées pour l'accès au marché européen. Les spécialisations productives sont aussi relativement proches de celles de l'environnement régional alors que les coûts de production plus élevés en Outre-mer rendent difficiles l'exportation dans le

voisinage. **Le CESE propose de mettre en place des circuits d'exportation pour optimiser les capacités de transport maritime. L'exportation des déchets à valoriser ou à recycler, doit être étudiée.**

Dans le domaine de la construction, il serait possible de se tourner davantage vers des approvisionnements régionaux en matériaux. Des échanges importants existent déjà entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada, par exemple. La Réunion est la porte d'entrée de l'Europe dans l'océan Indien. Chaque territoire pourrait disposer d'un poste d'inspection aux frontières, indispensable pour contrôler les marchandises entrant dans l'Union européenne, ainsi qu'une agence de certification permettant aux produits des pays voisins d'être certifiés aux normes européennes « CE » ou « RUP » (pour Région ultrapériphérique au sens de l'Union européenne)¹⁴¹, ce qui permettrait l'importation de substitution aux matériaux venus de l'hexagone et le soutien à une activité semi-industrielle.

¹⁴⁰ Voir : le rapport d'information de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur l'environnement international des départements et collectivités d'Outre-mer, rapporté par Mme Annie Chapelier et Berengère Poletti, novembre 2020.

¹⁴¹ Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'Union européenne mais situé en dehors du continent européen. La réglementation européenne fixe les règles sur la commercialisation et le marquage CE des produits de construction. C'est l'engagement visible autorisant la libre circulation sur le territoire de l'Union européenne. Ce n'est, ni une marque de certification, ni une indication de l'origine géographique du produit. C'est la traduction de la conformité d'un produit à un ensemble de normes dont le Règlement sur les produits de construction (RPC). Le marquage CE est donc apposé sous la responsabilité du fabricant, du distributeur ou de l'importateur. Pour chaque famille de produits, et en fonction de l'usage prévu, la Commission européenne définit, avec publication au Journal Officiel, le système d'évaluation et de vérification de la constance des performances à respecter. Après l'entrée en vigueur du texte, la France pourra exempter les produits et articles de construction couverts par l'application du RPC, mis sur le marché ou directement installés dans les RUP. Elle devra notifier, à la Commission européenne et aux autres États membres, les dérogations en veillant à ce que lesdits produits et matériaux ne portent pas le marquage CE. Ils ne seront pas réputés être mis sur le marché ou directement installés dans l'Union au sens du RPC. Le marquage RUP pourra être apposé sur la base d'une équivalence de normes entre l'Union européenne et le pays d'origine du produit ou sur la base d'une équivalence en matière de qualité d'usage et de sécurité d'emploi du produit.

Des commissions locales, probablement créées par décret, seront chargées d'autoriser le marquage dérogatoire RUP. Elles établiront un tableau d'équivalence des normes CE pour une liste de famille de matériaux de construction importés dans l'environnement original des RUP.

Pour le CESE, la facilitation de l'importation de matières premières et de matériaux de construction doit être facilitée pour les produits ne disposant pas de production locale équivalente et qui contribuent à la transition écologique.

Le développement des échanges nécessite la mise en place de chaînes de transport maritime plus régionalisées.

Il s'agirait d'éviter que les produits en provenance du Brésil, par exemple, passent par Le Havre pour revenir aux Antilles. La chambre de commerce et de l'industrie (CCI) de Mayotte et le département travaillent sur un projet de compagnie à l'échelle régionale. La Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte souhaite créer une compagnie de fret maritime permettant d'assurer les liaisons à l'intérieur du canal du Mozambique, voire à plus grande échelle¹⁴². L'idée est de se concentrer sur les petits marchés qui intéressent peu les grands acteurs du domaine. La CCI privilégie la création d'une délégation de service public avec un appel à projet qui est en train de voir le jour pour un lancement en 2024. **Le CESE soutient les initiatives locales permettant de renforcer les liens commerciaux à l'échelle régionale.**

PRÉCONISATION #8

Le CESE approuve la mise en place à titre expérimental d'un dispositif de dérogation aux normes françaises et européennes (du type marquage « RUP » en lieu et place du marquage « CE ») annoncée lors du Comité interministériel le 18 juillet 2023 (mesure 10).

Le CESE préconise d'adapter ces normes « RUP » aux besoins propres des différents territoires (climatiques, sismiques...), en maintenant un haut niveau d'exigence sociale, environnementale, de qualité, de sécurité et de durabilité des produits. Il préconise d'y associer des taxes à l'importation réduites sur les produits qui n'entrent pas en concurrence avec des productions locales, qui permettront l'importation facilitée d'une liste de produits alimentaires, de grande consommation, de matériaux de construction, de pièces détachées, depuis les pays de la zone régionale.

¹⁴² IEDOM, Transport : Vers une compagnie maritime de dimension régionale et propre à Mayotte, décembre 2022.

Mesure 10 du Comité interministériel des Outre-mer : Faciliter les importations régionales de matériaux de construction grâce à un marquage « RUP » en substitution du marquage « CE ».

L'utilisation des matériaux de construction issus du bassin géographique de chaque DROM sera facilitée pour disposer de produits adaptés aux caractéristiques locales, compétitifs et plus rapides à acheminer. Pour ces matériaux, des marquages « régions ultrapériphériques (RUP) » se substitueront au marquage « conformité européenne (CE) » dans le cadre de la révision du règlement européen des produits de construction (RPC), et

permettront les importations de proximité après l'adoption du RPC. Cette initiative, qui vise aussi à lutter contre la vie chère, sera étendue autant que possible à d'autres secteurs que celui des matériaux de construction.

Pour le CESE, il ne s'agit en aucun cas d'abaisser le niveau d'exigence des normes de qualité, sociales ou environnementales, mais de recourir à des produits dont les caractéristiques correspondent au plus juste aux besoins des territoires (climat, géographie, disponibilité de matériaux locaux), sans imposer des normes qui ne seraient pas adaptées au contexte ultramarin.

B. La réforme de l'octroi de mer

1. L'octroi de mer doit être réformé

Le gouvernement souhaite proposer une réforme en profondeur de l'octroi de mer. « Je ne suis pas favorable à une suppression de l'octroi de mer, je ne suis pas favorable non plus au statu quo. Je pense que la bonne ligne c'est celle d'une réforme en profondeur de l'octroi de mer, produit par produit » a indiqué le ministre de l'Économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique devant la Commission d'enquête parlementaire sur le coût de la vie en Outre-mer¹⁴³.

Le Comité interministériel des Outre-mer a annoncé une réforme à venir de l'octroi de mer. L'objectif affiché est une baisse des prix des produits de grande consommation. Les ministres chargés de l'économie, des comptes publics, des collectivités locales et des Outre-mer doivent engager une concertation avec

les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques, pour déterminer les modalités de sa mise en œuvre. Ses modalités seront inscrites au plus tard dans le projet de loi de finances 2025 et sa mise en œuvre s'achèvera au plus tard fin 2027.

Le CESE approuve la proposition n°35 de la commission d'enquête d'organiser dans les douze mois dans chaque territoire ultramarin des États généraux du coût de la vie et du pouvoir d'achat Outre-mer.

¹⁴³ Audition le 8 juin de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

PRÉCONISATION #9

Le CESE demande à être officiellement saisi par la Première ministre dans le cadre de la préparation de la réforme de l'octroi de mer.

Le CESE préconise, en accord avec la proposition de la commission d'enquête parlementaire, de tenir des « États généraux du coût de la vie et du pouvoir d'achat » dans chacun des territoires, en incluant la fiscalité et en associant les CESER, pour la préparation de la réforme.

Le CESE préconise d'associer également les citoyens ultramarins à la réflexion à travers des ateliers citoyens organisés par le CESE et les CESER.

La recette totale de l'octroi de mer représente en 2021 : 1,442 milliard d'euros, dont : 320 216 370 euros pour la Guadeloupe ; 221 629 995 euros pour la Guyane ; 483 224 025 euros pour La Réunion ; 296 735 673 euros pour la Martinique ; 120 494 722 euros pour Mayotte. L'Octroi de mer « externe » représente 1,071 milliard d'euros, et la part communale de l'octroi de mer « interne » 20 423 823 d'euros, soit un total de 1,091 milliard d'euros pour les communes. En 2019, l'octroi de mer représentait 36 % des recettes fiscales des communes de La Réunion, 43 % de celles de Guyane, 45 % en Guadeloupe, 47 % en Martinique et plus de 76 % pour celles de Mayotte. La recette de l'octroi de mer « interne » régional est de 356 442 077 euros.

Il convient tout d'abord de rappeler que le dispositif fiscal de l'octroi de mer a pour mission première de protéger la production locale en compensant les surcoûts liés à l'insularité.

L'octroi de mer est devenu une recette fiscale indispensable pour les collectivités territoriales. Les recettes d'octroi de mer « externe », appliqué uniquement sur les importations¹⁴⁴, sont affectées aux communes des DROM, tandis que la taxe supplémentaire adossée, l'octroi de mer « interne » régional, est reversée aux Régions ou collectivités uniques¹⁴⁵.

¹⁴⁴ La base d'imposition de l'octroi de mer externe est constituée par la valeur en douane des marchandises.

¹⁴⁵ Depuis 1992, il existe un octroi de mer « interne » sur les biens produits localement avec des exonérations partielles ou totales et des taux différenciés. Sont assujetties à l'octroi de mer interne les personnes qui exercent des activités de production et dont le Chiffre d'affaires dépasse 550 000 euros annuels depuis 2022 (le seuil antérieur était de 300 000 euros).

PRODUIT DES PRINCIPAUX IMPÔTS COLLECTÉS DANS LES DROM EN 2017

	Impôt sur les sociétés (IS)	Impôt sur le revenu (IR)	TVA	Droits d'enregistrement	Impôts locaux	Octroi de mer (OM)	Total
Guadeloupe	78	173,7	218,8	17	407	259,4	1153,9
Martinique	101	204,8	227,8	23	400	257,1	1 213,7
Guyane	31	72,5		3	135	172,0	413,5
La Réunion	197	394,1	518,1	40	809	425,8	2 384,0
Mayotte	18	32,7		1	34	83,7	169,4
Total	425	877,8	964,7	84	1 785	1 197,9	5 334,4

Source : DGFIP et DGDDI, les impôts locaux recouvrent les impôts fonciers, la taxe d'habitation, la contribution foncière des entreprises, la taxe professionnelle et la taxe locale sur les mutations. ; issu du rapport Ferdi, Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'Outre-mer français, juin 2020, page 7

Pour le CESE, il est nécessaire de trouver un équilibre entre ces deux objectifs : à la fois une taxe protectrice de la production locale et une recette de rendement pour les collectivités territoriales. L'objectif de financement ne doit pas prendre le pas sur le premier, du fait d'un sous financement des collectivités territoriales, au risque d'asphyxier la consommation et la production locale. A l'inverse, un abaissement ou une disparition de cette taxe pourrait avoir des conséquences négatives sur la production locale en la mettant en concurrence avec des producteurs aux coûts de production moins élevés.

La fiscalité indirecte sur la consommation reste globalement inférieure en Outre-mer à ce qu'elle est au niveau national. Selon les travaux de l'IEDOM le cumul de l'octroi de mer et de la TVA conduit à une taxation relativement proche mais inférieure de celle de l'hexagone¹⁴⁶. Le coût total des mesures

de taux de TVA préférentielle est estimé 4 milliards d'euros par an pour le budget de l'Etat¹⁴⁷.

Contrairement à la TVA, l'octroi de mer « externe » ne s'applique qu'aux produits importés. Celui-ci affecte non seulement le consommateur final mais aussi les entreprises locales qui achètent des matières premières et des intrants.

L'octroi de mer est peu « lisible » et « transparent ». Les taux moyens sont très disparates d'un territoire à l'autre, allant de 4 % à La Réunion, à 15 % en Guyane, en passant par 7 % en Martinique et Guadeloupe. Le système de taux est complexe pour les opérateurs et imprévisible du fait de modifications parfois plusieurs fois dans l'année par les Régions.

Le CESE propose d'instaurer un délai de prévenance de 6 mois en cas de modification en cours d'exercice d'un taux annuel d'octroi de mer, afin d'éviter

146 Audition de Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), de Mme Marine Randriamisaina, responsable de l'observatoire économique et monétaire de l'IEDOM-IEOM et de m Olivier Simon, adjoint à la responsable de l'Observatoire économique et monétaire de l'IEDOM-IEOM, le 30 mars devant la commission d'enquête.

147 Audition le 8 juin de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

les changements trop fréquents.

Le CESE propose de simplifier les codes douaniers. A titre d'exemple, le Tarif Général des taxes d'Octroi de Mer et d'octroi de mer régional (TGOM) applicable en Guyane fait 224 pages.

De nombreuses incohérences de taxation ont pu être relevées. La CCI de Martinique a récemment réalisé une étude qui montre, par exemple, que la pâte à tartiner est taxée à 15 %, de même que la lessive à 20 %, alors qu'il n'y a pas de production locale. Le riz est taxé à 20 % or il n'y a pas de rizière en Martinique. Sur la farine, le taux d'octroi de mer est de 27,5 % en Martinique et en Guadeloupe, alors qu'il n'y a pas non plus de production locale, auquel s'ajoute 2,1 % de TVA, alors que dans l'hexagone le paquet de farine est taxé à 5,5 %¹⁴⁸. De même pour l'huile, le beurre, les petits pots pour bébé, les protections hygiéniques... qui se voient appliquer un octroi de mer de 20 % contre TVA à 5,5 % dans l'hexagone. L'octroi de mer peut aussi pénaliser l'Etat qui s'acquitte de l'octroi de mer « externe » sur des biens importés destinés aux services publics (médicaments, équipements, véhicules).

Le CESE rappelle sa préconisation n°14 de l'avis sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, d'octobre 2022, adressée aux collectivités territoriales, d'exonérer l'eau du réseau de la taxe d'octroi de mer. Cette taxe ne doit pas pénaliser les usagers et usagères les plus modestes pour la consommation d'un produit de première nécessité.

L'octroi de mer est compris dans la base d'imposition de la TVA. Il s'agit d'une double taxation, or dans une disposition de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer (article 9), la base d'imposition est constituée par le prix hors taxe sur la valeur ajoutée. **Le CESE demande une traçabilité et un affichage de l'octroi de mer de la même manière que la TVA.** **Le CESE demande aux services de la direction des douanes et des droits indirects de faire respecter la loi et de veiller à ne pas inclure l'octroi de mer dans l'assiette d'imposition de la TVA.**

L'octroi de mer externe a un impact procyclique et assez peu différencié. Lorsque les prix du fret maritime augmentent, l'octroi de mer également puisqu'il s'applique sur la valeur en douane des marchandises arrivant au port, frais de transport inclus. Les taux sont élevés sur des biens qui ne sont pas produits localement mais qui sont souvent des biens de première nécessité. **Le CESE demande d'exclure le coût du fret de la base fiscale de l'octroi de mer, et de l'asseoir sur la valeur transactionnelle déclarée uniquement**¹⁴⁹.

L'octroi de mer a des avantages importants : instrument efficace de compensation des surcoûts subis par les entreprises de production locale, financement des collectivités territoriales ; mais aussi certains inconvénients : renchérissement des produits importés, manque de cohérence et de transparence.

Le CESE considère qu'il faut maintenir une taxation à l'entrée sur les produits concurrents à ceux fabriqués sur ces territoires, car c'est une protection indispensable pour maintenir une activité

¹⁴⁸ Audition le 8 juin de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

¹⁴⁹ La valeur coût, assurance, fret (CAF) est le prix d'un bien à la frontière du pays importateur avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays.

productive industrielle. D'après les associations d'industriels, le régime de différentiels d'octroi de mer protège plus de 40 000 emplois directs dans les secteurs productifs des Outre-mer. Les exécutifs locaux doivent également se saisir davantage de l'outil fiscal pour renforcer l'activité économique. En revanche, pour les produits qui n'ont pas d'équivalent sur les territoires, la taxation devrait diminuer.

Pour le CESE, et comme l'a annoncé le gouvernement, la réforme devra être neutre pour les collectivités territoriales : il faudra trouver des moyens de compenser d'éventuelles pertes de recettes pour les collectivités par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

2. Le rééquilibrage en faveur d'une taxe à l'assiette élargie et aux taux simplifiés doit être étudié

Le CESE se prononce clairement pour une réforme mais en aucun cas pour une suppression de l'octroi de mer.

L'étude sur *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités* proposait déjà d'ouvrir une réflexion sur l'octroi de mer. Bien que le débat se soit beaucoup enrichi et concerne à présent de nombreux acteurs qui se sont exprimés sur ce sujet (ministre de l'Économie et des finances, ministre des Outre-mer, parlementaires, élus locaux, CESER, Autorité de la concurrence, Fedom, Chambres régionales des comptes, experts...), les grandes lignes de réformes restent pertinentes : élargissement de l'assiette aux biens et services importés et produits localement ; taux différenciés pour la production locale ; simplification autour de quatre taux maximum ; affectation de la

recette à la Région ou collectivité unique qui redistribue aux communes créant ainsi une solidarité et une péréquation au niveau de chaque territoire ; exonération des produits de première nécessité.

Les grandes lignes de cette réforme permettraient de rapprocher cette taxe à l'importation d'une « TVA locale » : reposant sur un cadre juridique unique pour l'ensemble des DROM, diversifiée, facile à collecter, avec un rendement stable. Le modèle de cet octroi de mer réformé peut être trouvé dans la taxe générale sur la consommation mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie et la taxe de développement local de Polynésie française.

Pour le CESE, la réforme de l'octroi de mer pourrait s'inspirer de la taxe générale sur la consommation mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie en 2018, de type TVA. Plus de 150 pays sont dotés d'un système de type TVA.

L'avantage est que la TVA est prélevée à chaque stade de la chaîne économique : production de matières premières, productions de biens finis, distribution, commerce de détail pour les biens, et pas uniquement lors de l'importation et à l'étape finale de commercialisation. Elle est ainsi répartie proportionnellement entre tous les acteurs de la chaîne de valeur par un mécanisme de paiements fractionnés. **Le CESE soutient l'évolution de l'octroi de mer vers une taxe de type « TVA locale » appliquée sur les prix à la consommation des biens et des services, en maintenant un taux réduit pour les produits fabriqués localement.**

Le CESE propose de fusionner octroi de mer « interne » et « externe » en une seule taxe. L'un des objectifs de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie était de simplifier le système fiscal en se

substituant à sept droits et taxes¹⁵⁰. **Pour le CESE, l'octroi de mer réformé devra être lisible et compréhensible.**

La réflexion doit porter sur une simplification des taux. Une nomenclature de trois à quatre taux maximums, permettrait de redonner de la lisibilité pour le consommateur. La taxe générale sur la consommation prévoit quatre taux : un taux réduit à 3 % pour les produits fabriqués ou transformés localement ; un taux spécifique à 6 % pour les opérations immobilières et certains services ; un taux normal à 11 % pour les biens et services de consommation courante ; un taux supérieur à 22 %, pour des produits dits « de luxe ».

Une liste de produits de première nécessité, non soumis à la concurrence internationale, devra être exonérée. Une liste de produits de première nécessité ou de grande consommation établie par le Gouvernement local calédonien est ainsi complètement exonérée de droits de douanes et des taxes à l'importation. En Polynésie française, les produits de première nécessité sont exonérés de toutes taxes (droit à l'importation, taxe à la consommation), avec des marges maximales ou des prix maximaux fixés administrativement. Ils sont affichés sur un support rouge en magasin pour être repérés.

Un dispositif d'encadrement administratif des marges doit être envisagé pendant la période transitoire de réforme de l'octroi de mer. Le gouvernement local de Nouvelle-Calédonie a instauré un régime transitoire d'encadrement des marges

pour les importateurs-grossistes et les commerçants sur une liste de produits de première nécessité ou de grande consommation (14 familles de produits alimentaires ou non alimentaires sont concernées)¹⁵¹.

Pour le CESE, il ne s'agit pas de supprimer l'octroi de mer mais d'engager une réforme permettant de gagner en lisibilité et de répartir la charge fiscale. La réforme de l'octroi de mer doit se faire d'abord et avant tout de manière à préserver les emplois locaux et les filières, et le niveau de financement des collectivités territoriales.

¹⁵⁰ La taxe de solidarité sur les services (TSS), la taxe de base à l'importation (TBI), la taxe générale à l'importation (TGI), la taxe sur le fret aérien (TFA), la taxe sur les nuitées hôtelières (TNH), la taxe de péage (TP) et le droit proportionnel de la patente.

¹⁵¹ La loi de pays concurrence, compétitivité et prix du 30 septembre 2016 comprend un article 19 visant à plafonner les taux de marges de toutes les entreprises calédoniennes supportant la Taxe générale sur la consommation.

PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise une réforme de l'octroi de mer : en élargissant l'assiette à l'ensemble des biens et services ; en simplifiant les taux ; et en maintenant un différentiel de taux entre produits locaux et importés. Une liste de produits de première nécessité devra être exonérée.

Cette réforme vise à assurer davantage de transparence dans la formation des prix, à élargir l'assiette pour permettre de décharger certains produits taxés à taux réduit, tout en maintenant un financement pérenne pour les Collectivités territoriales. Un contrôle des prix et des marges brutes devra être mis en œuvre pendant la période transitoire afin d'éviter tout effet inflationniste.

Conclusion

Pour le CESE, lorsque l'on aborde le pouvoir d'achat, il faut surtout insister sur les revenus, en lien avec les écarts de prix. Les Outre-mer sont touchées par une double pénalité : des prix plus élevés pour des revenus plus faibles pour la majorité de la population, ce qui rend la vie quotidienne intenable pour nombre de nos concitoyens. La vie chère entraîne de fortes inégalités d'accès à la consommation, qui elles-mêmes exacerbent encore davantage les tensions sociales liées au chômage et à la précarité. N'oublions toutefois pas que les différences de revenus entre les Outre-mer des quatre DROM « historiques » et l'hexagone se sont réduits depuis 50 ans, ceux-ci étant inférieurs de 59 % en 1970 et de 28 % en 2019. Comme le souligne M. Olivier Sudrie, « la moitié du chemin est parcouru »¹⁵².

Les facteurs de la vie chère sont essentiellement structurels ce qui amène à mettre en place des politiques économiques de moyen à long terme. Les fragilités structurelles des économies ultramarines sont à renforcer : la formation de la main d'œuvre, la compétitivité de la production locale, l'ouverture des marchés de biens de consommation, la structuration des filières agroalimentaires. Pour le CESE, il faut favoriser le développement des entreprises locales, stimuler l'investissement public et privé, dynamiser les financements, mais aussi adapter les normes, bâtir un écosystème réglementaire et fiscal favorable pour être en mesure de développer une offre compétitive sur les territoires.

Seule la création de valeur permettra d'améliorer les conditions de vie et d'augmenter le pouvoir d'achat.

La création de valeur nécessite un changement de modèle économique avec davantage d'autonomie alimentaire, en développant les circuits courts et en renouvelant les flottes de pêche, une adaptation des formations pour une meilleure insertion professionnelle, et un accroissement des échanges régionaux.

Avec cet avis, le CESE propose 10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer qui peuvent être immédiatement appliquées dans le cadre du Projet de loi de finances 2024.

L'action résolue des pouvoirs publics doit contribuer à l'égalité républicaine et une meilleure cohésion sociale pour l'ensemble des Outre-mer, avec l'hexagone et la Corse.

¹⁵² Audition de M. Olivier Sudrie, cabinet DME, économiste devant la commission d'enquête parlementaire, le 24 mars 2023.

Déclarations des groupes

DIX PRÉCONISATIONS POUR LE POUVOIR D'ACHAT EN OUTRE-MER

**Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale**

Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.

Nombre de votantes
et de votants :
Pour : 110
Contre : 0
Abstention : 19

A VENIR

Ont voté pour : 110

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	
Agriculture	
Alternatives sociales et écologiques	
Artisanat et Professions libérales	
Associations	
CFDT	
CFE-CGC	
CFTC	
CGT	
CGT-FO	
Coopération	
Entreprises	
Environnement et nature	
Familles	
Non-inscrits	

Organisations étudiantes
et mouvements
de jeunesse

Outre-mer

Santé et Citoyenneté

UNSA

Ont voté contre : 0

GROUPE

COMPOSITION

Se sont abstenus : 19

Annexes

1

Composition de la délégation Outre-mer

Président

Eric LEUNG-SAM-FONG

Vices-Présidents

Alain ANDRE

Nadine HAFIDOU

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Sabine ROUX DE BEZIEUX

Agriculture

Manon PISANI

Pascal FERREY

Alternatives sociales et écologiques

Marie-Noëlle ORAIN

Associations

Jean-Marc BOIVIN

Marie-Claire MARTEL

Benoît MIRIBEL

CFDT

Pascal GUIHENEUF

Jean-Yves LAUTRIDOU

CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-ROCHE

Valérie GAYTE

CGT

Alain DRU

Michèle CHAY

CGT-FO

Alain ANDRE

Christine MAROT

Coopération

Olivier MUGNIER

Entreprises

Danielle DUBRAC

Nadine HAFIDOU

Elisabeth TOME-GERTHEINRICH

Environnement et nature

Pascal MAYOL

Familles

Bernard DESBROSSES

Outre-mer

Inès BOUCHAUD-CHOISY

Yannick CAMBRAY

Eric LEUNG-SAM-FONG

Pierre MARIE-JOSEPH

Suppléants

Ghislaine ARLIE)

Sarah MOUHOUSSEUNE

Hélène SIRDER

Tu YAN

2

Liste des auditionnés

■ Auditions dans le cadre des réunions de la délégation aux Outre-mer du CESE

M. Jean-François

Carenco

Ministre délégué aux Outre-mer

M. Francis Amand

Chef de mission de Contrôle général économique et financier

M. Christophe Girardier

Président Bolonyocte Consulting

Audition, sous forme de table ronde, de représentants d'associations de consommateurs

M. Emmanuel Octavie

SE-Unsa de Guyane

Mme Véronique Siarras

Confédération Nationale du Logement Guadeloupe (CNL)

M. Hilarion Bevis-Surprise

Président de l'association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC) Guadeloupe

M. Jean-Marie Potin

Président d'UFC-Que choisir à La Réunion

M. Christian Cavalier

Association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV) Guyane

→ Audition, sous forme de table ronde, de représentants des Observatoires des prix des marges et des revenus (OPMR) Antilles-Guyane et de La Réunion

M. Patrick Plantard

Président de section de chambre régionale des comptes, Président des Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

M. Jocelyn Cavillot

Vice-président de l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion et responsable des commissions carburant et Octroi de mer

→ Audition, sous forme de table ronde, de représentants des CESER ultramarins

M. Dominique Vienne

Président CESER de La Réunion

M. Patrick Serveaux

Représentant du MEDEF de la Réunion

M. Pierre Marie Majorel

Président du CESER de Saint-Barthélemy

M. Christophe Wachter

Président du CESER de Guadeloupe

■ Entretiens

Mme Ericha Bareigts

Ancienne ministre des Outre-mer, maire de Saint-Denis de La Réunion

M. Hervé Mariton

Président de la Fedom, ancien ministre des Outre-mer

M. Guillaume Vuilletet

Président de la Commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, député du Val d'Oise

M. Johnny Hajar

Rapporteur de la Commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, député de Martinique

M. Eric Adam

Directeur des relations institutionnelles du groupe Carrefour

M. Patrick Lasfargues

Directeur exécutif des Partenariats Internationaux du groupe Carrefour

M. Jérôme Bonzi

Directeur Commercial aux Partenariats Internationaux du groupe Carrefour

M. Gilles Josnin

Vice-président UFC que choisir Nouvelle-Calédonie

M. Philippe Lassaue

Responsable de trésorerie UFC que choisir Nouvelle-Calédonie

M. Gérard Colomina

Directeur des affaires économique de Nouvelle-Calédonie

M. Pierre Dupuy

Association des Chambres de commerce et d'industrie d'Outre-mer - CCI France

M. Philippe Jock

Président de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Martinique

Mme Elise Texier

Sous directrice en charge du dialogue social - Direction générale du travail

Mme Nejma Benmalek

Cheffe du bureau de la négociation de branches - Direction générale du travail

M. François Huygues Despointes

Président du groupe Safo

Hélène-Sophie Mesnage

Directrice Générale adjointe - Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

Michael Szames

Directeur de la communication et des relations institutionnelles - Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

M. Sébastien Daire

Groupe Safo

Mme Martine Pougeol Leon

Association départementale pour l'information sur le logement (ADIL) Guadeloupe

M. Jacques De Palmas

Association pour le dialogue social territorial à La Réunion - ancien membre

M. Arnault Landre de la Saugerie

Secrétaire General groupe SODIFRAM - Mayotte

M. Grégory Giraud

Directeur d'Hypermarché - Groupe SODIFRAM

M. Nicolas Blanc

Secrétaire national en charge du secteur économie numérique et industrie de la CFE-CGC

M. Stanislas Martin

Rapporteur général à l'Autorité de la concurrence

Mme Gwenaëlle Nouet

Rapporteuse générale adjointe à l'Autorité de la concurrence

M. Stéphane Retterer

Président de l'Autorité de la concurrence de Nouvelle Calédonie

M. Grégory Beauflis

Responsable du bureau de la procédure de l'Autorité de la concurrence de Nouvelle Calédonie

M. Pascal Thiaw kine

Adhérent E. Leclerc La Reunion

M. Lionel Bauvalet

Chargé de mission Taxe générale sur la consommation (TGC), Direction des services fiscaux de Nouvelle-Calédonie

M. Patrick Fabre

Groupe Créo - Mégastock

M. Raphaël Sanchez

Directeur Général Retail - Mégastock

Xavier Cabarrus

Directeur des activités amonts Mégastock

Mme Johanne Peyre

Présidente de l'autorité Polynésienne de la concurrence

M. Amaury de Lavigne Sainte Suzanne

Directeur général de Carrefour à La Reunion

M. Gabriel Jean-Marie

CGT-Martinique

M. Aurélien Daubaire

Chef du département Prix à la Consommation et Enquêtes Ménages

M. Michel Dijoux

Président de l'Association pour le
Développement Industriel de La Réunion
(ADIR)

M. Thierry Reydellet

Secrétaire général de l'Association pour le
Développement Industriel de La Réunion
(ADIR)

Mme Elisabeth Tomé Gertheinrichs

Conseillère du CESE, groupe des
entreprises Medef, membre de la
commission travail et emploi et de la
délégation aux Outre-mer

3

Les prestations familiales et minima sociaux versés dans les Outre-mer 2022

		Hexagone	Drom hors Mayotte	Mayotte
Allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), prime de naissance, prime d'adoption, Prepare		Identiques		Non servies
Complément mode de garde (CMG)		Identique		Extension au plus tard le 1 ^{er} juillet 2022 et le 31 décembre 2023 avec des montants différents
Allocations familiales	1 enfant à charge	Non servies	Servies	Identiques pour les allocataires mahorais ayant ouvert leur droit après le 1 ^{er} janvier 2012
	2 enfants à charge	Identiques		
	3 enfants à charge	Identiques		Montant plus faible
	Par enfant supplémentaire			Montant plus faible
	Majorations pour âge	Identiques		Non servies
	Forfait d'allocations familiales	Identique		Non servi
Complément familial	Prestation	Sous condition de ressources pour les familles d'au moins trois enfants entre3 et 21 ans	Sous condition de ressources pour les familles avec des enfants ayant tous au moins 3 ans et dont l'un a moins de 5 ans	
	Montant	Identique		Montant plus faible
Allocation de rentrée scolaire (ARS)		Identique		
Allocation de soutien familial (ASF)		Identique		Non servie
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)		Identique		
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)		Identique		Extension au plus tard le 31 décembre 2022
Aides au logement	Allocation de logement familiale (ALF)		Barèmes adaptés	Barèmes adaptés, identiques aux autres Drom à partir de 2022
	Allocation de logement sociale (ALS)			
	Aide personnalisée au logement (APL)	Non servie		
	Prime de déménagement	Identique		Non servie
Minima sociaux et prime d'activité	RSA	Identique		Montant plus faible et paramètres spécifiques
	Prime d'activité	Identique		Montant plus faible et paramètres spécifiques
	Revenu de solidarité (RSO)	Non servi	Servi	Non servi
	Allocation adulte handicapé (AAH)	Identique		Montant plus faible
	Minimum vieillesse (Aspa)	Identique		Montant plus faible

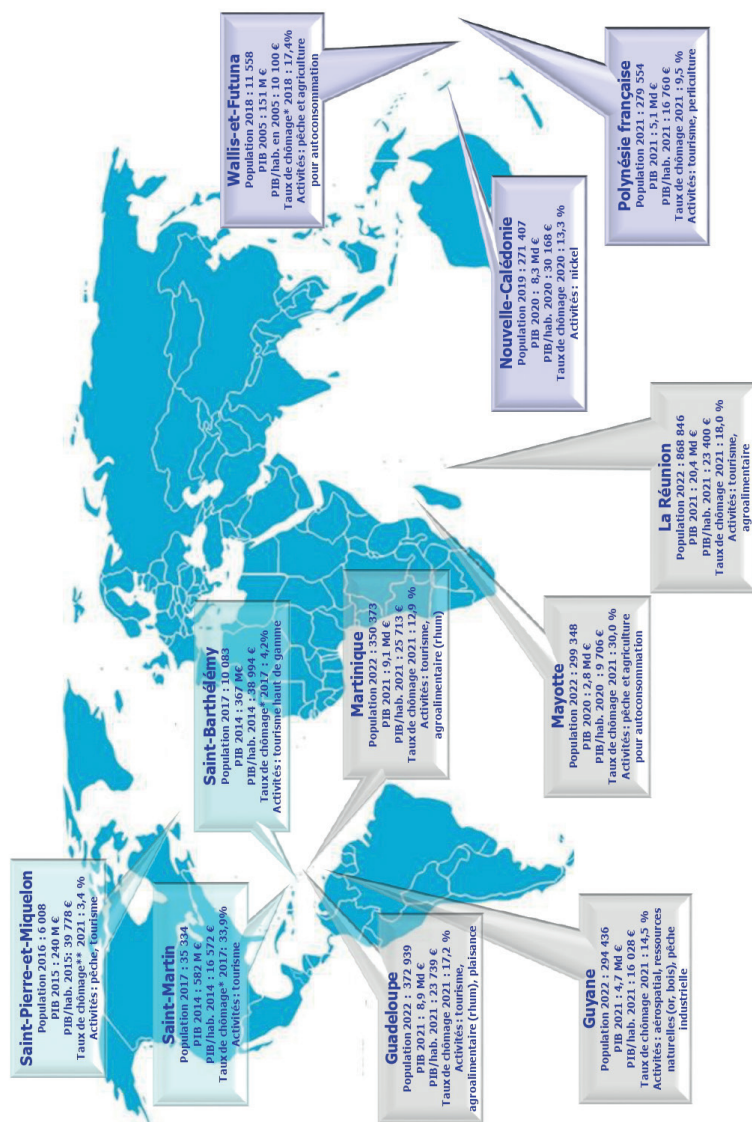
4

Régimes législatifs des territoires d'Outre-mer

Constitution	Types de collectivité	Régime législatif	Description
Titre XII Article 73	Départements et régions d'outre-mer (DROM) : Guadeloupe ; Martinique ; Guyane ; La Réunion ; Mayotte.	Identité législative	Application de plein droit des lois et règlements nationaux, avec possibilités d'adaptation : par la loi ou le règlement ; par les collectivités elles-mêmes (sauf La Réunion), dans des matières limitées et à condition d'y être habilitées (maîtrise de la demande en énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables pour le conseil régional de la Guadeloupe, planification énergétique, d'économie d'énergie, y compris en matière de réglementation thermique pour la construction de bâtiments, et de développement des énergies renouvelables, transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes pour la collectivité territoriale de la Martinique).
Titre XII Article 74	Collectivités d'outre-mer (COM) : Saint-Pierre-et-Miquelon ; Saint-Barthélemy ; Saint-Martin ;		Application des lois et règlements en vigueur dans l'Hexagone uniquement sur mention expresse dans les domaines de compétence de l'État. Chaque collectivité

	Wallis-et-Futuna ; Polynésie française.	Spécialité législative	dispose d'un statut organique spécifique précisant leurs compétences, dans lesquelles l'État ne peut pas intervenir.
Titre XIII Article 77	Collectivité sui generis : – Nouvelle- Calédonie.		

Source : Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, page 27



* au sens du recensement

** inscrits à Pôle emploi en catégorie A / population active au dernier recensement (2018)

6

Rappel des pistes de réflexion de l'étude : Pouvoir d'achat et cohésion sociale

→ Piste de réflexion n°1

L'absence de solution pour un quart de la population en marge du travail, et 40 % à 80 % dans la pauvreté, comporte des risques très élevés de rupture sociale. Les mouvements sociaux, les « révoltes contre la vie chère », sont ainsi l'expression d'un malaise social très profond lié à la pauvreté et aux conditions de vie dégradées. La population vit comme un conflit interne le dualisme social qui s'est instauré entre celles et ceux qui ont accès à l'emploi et à la consommation, et celles et ceux qui en sont exclus. Le CESE alerte les pouvoirs publics quant aux risques d'un accroissement brutal de la pauvreté à la suite de la crise sanitaire du Covid-19 et du choc économique et social consécutif. Il appelle solennellement les pouvoirs publics à prendre toutes les mesures nécessaires à la préservation du pouvoir d'achat des personnes les plus fragiles, pour maintenir un accès de toutes et de tous aux produits de première nécessité, à une alimentation saine et de qualité

→ Piste de réflexion n°2

Les données statistiques disponibles ne reflètent pas la réalité de la pauvreté et conduisent systématiquement à minorer les difficultés rencontrées par la population. Il en résulte des politiques publiques qui ne tiennent pas compte de la pauvreté extrême à laquelle est confrontée plus de la moitié de la population, et jusqu'à 84,5 % à Mayotte, ce qui affaiblit l'effort nécessaire de solidarité nationale. Dans un souci d'évaluation des inégalités réelles de pouvoir d'achat, il est indispensable de donner les moyens à l'INSEE d'établir

régulièrement et de publier des taux de pauvreté calculés par rapport au niveau de vie médian national.

→ Piste de réflexion n°3

Le CESE s'inquiète des conséquences des situations de pauvreté parfois extrêmes que connaît plus de la moitié de la population. Les plus fragiles sont particulièrement vulnérables à l'augmentation des prix des denrées alimentaires. C'est en direction de ces personnes et pour l'accès aux produits de consommation de première nécessité, que les pouvoirs publics doivent concentrer leurs efforts. Il préconise de doter les instituts statistiques publics des moyens nécessaires pour réaliser des enquêtes statistiques détaillées, régulières et d'intégrer systématiquement au niveau national, les données ultramarines concernant la pauvreté. Elle appelle les instituts de recherche DREES, CAF, INSEE, à réaliser des enquêtes approfondies par territoire et par catégorie de population, sur les situations de pauvreté en conditions de vie, notamment concernant les familles nombreuses et monoparentales.

→ Piste de réflexion n°4

Le CESE préconise d'étudier le panier de la ménagère de manière différenciée pour apprécier le pouvoir d'achat relatif par décile. L'indice de Fisher doit être calculé en moyenne, mais aussi par déciles, et notamment sur le poste d'alimentation.

→ Piste de réflexion n°5

Le CESE appelle les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs à la situation des plus fragiles : personnes âgées, familles monoparentales, familles nombreuses, personnes les plus déshéritées, jeunes... qui consacrent une part importante de leurs revenus aux dépenses dévolues aux fonctions essentielles : se déplacer, se nourrir et se loger.

Pour ces populations nombreuses en Outre-mer, une hausse des prix a des conséquences très importantes sur leur pouvoir d'achat, les contraignant à des arbitrages budgétaires dommageables. Compte tenu de l'ampleur et de l'intensité de la pauvreté, le CESE considère qu'il faut concentrer l'action des pouvoirs publics sur une baisse des prix des produits de première nécessité, notamment alimentaires.

→ Piste de réflexion n°6

Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) devraient mener des enquêtes thématiques transversales sur les services pour lesquels il existe une offre ou une régulation publique, tels que l'eau ou le traitement des déchets. Les collectivités territoriales ultramarines doivent se mobiliser pour faire baisser les prix des services publics qui restent élevés en Outre-mer. Un investissement public dans les énergies renouvelables et une modulation des taxes doivent permettre de faire baisser le prix de l'électricité, tandis que les collectivités doivent mettre en place des chèques-énergie pour les personnes les plus en

difficulté économiquement. Le ministre de l'Économie doit imposer réglementairement aux opérateurs, un alignement des tarifs de téléphonie sur ceux de l'hexagone, pour assurer l'effectivité du principe de continuité territoriale.

→ Piste de réflexion n°7

Les coûts d'approche, de transport, de stockage et de passage portuaire mériteraient d'être plus transparents et mieux analysés territoire par territoire, et par type de produits. Ils pourraient faire l'objet d'une étude spécifique menée par un organisme indépendant pour le compte des Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR).

→ Piste de réflexion n°8

Si l'objectif de soutenir et de protéger la production locale doit être maintenu au regard des contraintes structurelles reconnues par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour les Régions ultrapériphériques (RUP), le CESE demande qu'une étude spécifique soit réalisée sur l'impact global de la fiscalité indirecte (octroi de mer et taxe sur la valeur ajoutée principalement) dans la formation des prix, territoire par territoire dans les Départements et Régions d'Outre-mer, par l'INSEE, qui dispose des données nécessaires, notamment issues de la Direction générale des douanes et des droits indirects. Cette évaluation permettra de dresser un constat qui puisse être partagé avant tout projet de réforme de l'octroi de mer et son éventuelle évolution vers une taxe sur la valeur ajoutée locale.

→ Piste de réflexion n°9

Pour le CESE, des moyens plus importants doivent être mis à disposition des Observatoires des prix, des marges et des revenus, compte tenu des enjeux de transparence dont ils sont porteurs. Les missions des Observatoires au regard de l'analyse du pouvoir d'achat des ménages doivent être effectivement exercées. Leurs études doivent être rendues publiques et débattues au sein des instances représentatives associant la société civile afin de pouvoir disposer d'un diagnostic partagé territoire par territoire.

→ Piste de réflexion n°10

Suite à la crise sanitaire du Covid-19, les prix des denrées alimentaires, de l'eau, des télécommunications et du fret, doivent être contrôlés par le Préfet et faire l'objet, si nécessaire, d'un arrêté de fixation des prix, afin d'éviter toute flambée par rapport à ceux de l'hexagone. Les prix d'une dizaine de types de produits de première nécessité doivent être bloqués pendant au moins une année. Ce dispositif pourra, le cas échéant, être réactivé en cas de nouvelle crise, notamment climatique, sismique ou autre.

→ Piste de réflexion n°11

L'Autorité de la concurrence doit veiller à réguler plus efficacement les situations de monopole, d'oligopole ou de position dominante sur le marché de la grande distribution dans les territoires d'Outre-mer relevant de sa compétence. Le contrôle d'une situation concurrentielle doit s'appréhender au niveau local des zones de chalandise, et non au niveau d'un seuil de chiffre d'affaires comme c'est le cas actuellement.

→ Piste de réflexion n°12

Le CESE propose de donner, sous forme d'adaptation législative, le pouvoir à l'Autorité de la concurrence de contrôler, dans les Outre-mer, les concentrations dans le secteur de la grande distribution avec un seuil de contrôle abaissé par rapport à ce qui est exigé en France hexagonale, en prenant pour référence la zone de chalandise et en élargissant ses prérogatives d'injonction structurelle.

→ Piste de réflexion n°13

Le CESE propose d'ouvrir plus largement les possibilités d'importation de produits de consommation courante depuis les pays de la zone régionale, à titre d'expérimentation transitoire, en permettant des adaptations dérogatoires aux normes et règles de fonctionnement du marché européen, dans les territoires ultramarins au statut de Région ultrapériphérique (RUP). Il conviendra cependant de maintenir un contrôle sanitaire et de qualité, ainsi qu'une taxation douanière appropriée dans le cadre des accords commerciaux internationaux. Les normes sanitaires devront être maintenues à un haut niveau d'exigence pour satisfaire aux attentes légitimes des consommateurs.

→ Piste de réflexion n°14

Le CESE encourage les pouvoirs publics à soutenir toutes les formes de distribution, et notamment coopératives, susceptibles de structurer la distribution locale en circuits courts. Ils devront prendre les mesures réglementaires de régulation du marché de la distribution permettant de favoriser le pluralisme concurrentiel par le contrôle des pratiques des acteurs dominants et l'émergence de nouveaux entrants au premier rang desquels les coopératives de commerçants.

→ Piste de réflexion n°15

Dans le contexte de crise sanitaire, économique et sociale liée au Covid-19, le CESE appelle à un effort de solidarité nationale qui intègre pleinement les Outre-mer. Il demande le maintien de tous les droits sociaux, ainsi que des couvertures complémentaires santé et prévoyance pour les salariés en chômage partiel. Il propose de mettre en place une prime exceptionnelle pour les allocataires du RSA afin d'atténuer les effets de la cherté de la vie. Tous les ménages qui en feront la demande doivent pouvoir accéder au report de leurs échéances bancaires sur une période de trois à six mois pour éviter le surendettement.

Les allocations familiales doivent être majorées en Outre-mer afin de maintenir le pouvoir d'achat des familles, notamment des familles monoparentales et des familles nombreuses, particulièrement touchées par la pauvreté. Enfin, ces aides doivent être maintenues aussi longtemps que nécessaire, au risque d'une explosion sociale dans certains territoires.

→ Préconisation n°16

L'information du consommateur et l'éducation alimentaire dès le plus jeune âge, notamment à travers la restauration collective et l'école, sont des priorités de santé essentielles à prendre en compte. Chaque territoire ultramarin doit se doter d'au moins un projet d'éducation alimentaire, structurant et porteur d'innovation, dans le cadre du Programme national pour l'alimentation, permettant de diffuser les messages de prévention en matière de santé nutritionnelle.

Un programme spécifique de la restauration scolaire, mis en place dans l'ensemble des Départements et Régions d'Outre-mer, doit permettre l'accès de chaque élève à une offre de qualité, fondée sur la priorité donnée aux productions locales et aux circuits courts. Des moyens exceptionnels doivent être alloués par l'État, au titre de la solidarité nationale, pour accompagner cette action indispensable, notamment dans les territoires en forte croissance démographique.

→ Piste de réflexion n°17

Le CESE appelle les distributeurs locaux à intégrer davantage la production locale, notamment de fruits et légumes, dans leur offre. Il préconise d'introduire un engagement annuel des distributeurs, lors de la signature des accords Bouclier qualité-prix, d'exposition et de valorisation minimum des produits locaux dans les grandes surfaces. Cet engagement devra concerner l'ensemble des distributeurs du territoire et comprendra des critères d'exposition partagés, objectifs et vérifiables.

→ Piste de réflexion n°18

Le CESE préconise d'exonérer de toute taxe d'octroi de mer, un panier de produits alimentaires et de première nécessité n'entrant pas en concurrence avec la production locale, dont l'eau. Le panier de référence pourrait être déterminé sur la base du panier du Bouclier qualité-prix afin d'avoir un impact maximum sur les produits consommés par les familles et les personnes les plus démunies.

Il appartiendra aux Conseils régionaux de déterminer la liste précise des produits de première nécessité à exonérer d'octroi de mer, au regard des besoins prioritaires de la population locale. L'État devra créer un fonds de compensation spécifique permettant de maintenir le niveau de ressources pour les collectivités territoriales.

→ **Piste de réflexion n°19**

Une évolution de la fiscalité locale vers une taxe à l'assiette élargie couvrant les biens et services devra intervenir à moyen terme. Cette conversion ne pourra se faire que progressivement, après une évaluation des effets pour chaque territoire et par secteur d'activité, en prévoyant des exonérations sur les produits de première nécessité consommés localement. C'est par un exercice de démocratie participative associant l'ensemble des parties prenantes : collectivités territoriales, société civile organisée, et citoyens, que devront être choisies les modalités de la fiscalité indirecte applicable dans chaque territoire.

7

Le cadre de la négociation collective en Outre-mer

D'après des données fournies par la Direction générale du Travail, 203 conventions collectives nationales, sur les 230 qui existent actuellement dans le régime général, s'appliquent dans les territoires d'Outre-mer, soit environ 88 % d'entre elles. Ce chiffre varie fortement selon les territoires, avec 203 à La

Réunion et 31 à Mayotte. On compte par ailleurs 49 conventions régionales dont le champ territorial est restreint à un ou plusieurs territoires d'Outre-mer. Le travail de recensement est toujours en cours avec les services déconcentrés du ministère.

Nombre de convention nationales et locales applicables dans les DROM, par territoire

	La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Mayotte
Conventions collectives nationales	203	202	196	196	139	141	85	31
Conventions collective locales	8	12	16	8	0	1	5	0

Source : Direction générale du Travail

Le niveau de la négociation locale dans les territoires d'Outre-mer demeure faible : 11 accords locaux conclus en 2020 et 12 accords en 2021. Par ailleurs, depuis les évolutions législatives issues de la loi du 8 août 2016, aucun accord d'adaptation des stipulations conventionnelles nationales n'a été conclu en application des dispositions de l'article L. 2222-1 ou de l'article L. 2622-2 du code du travail.

→ Règles relatives à la négociation d'accords locaux en Outre-mer

Application des conventions collectives nationales en Outre-mer :

Article L. 2222-1 : « (...) Les conventions et accords collectifs de travail dont le champ d'application est national s'appliquent, sauf stipulations contraires, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans un délai de six mois à compter de leur date d'entrée en vigueur. Ce délai est imparti

aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs habilitées à négocier dans ces collectivités pour conclure des accords dans le même champ si elles le souhaitent. »

Si le champ d'application de la convention collective couvre un territoire d'Outre-mer, les accords de branche concluent en son sein s'y appliquent automatiquement au bout d'un délai de 6 mois.

Adaptation des conventions collectives nationales en Outre-mer :

Article L2622-2 : Lorsqu'une convention ou un accord collectif de travail national s'applique en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, des modalités d'adaptation à la situation particulière de ces collectivités peuvent être prévues par accord collectif. Cet accord est conclu dans le délai de six mois prévu au dernier alinéa de l'article L. 2222-1 ou après l'expiration de ce délai.

Lorsqu'une convention ou un accord collectif de travail national exclut une application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, des accords collectifs dont le champ d'application est limité à l'une de ces collectivités peuvent être conclus, le cas échéant en reprenant les stipulations de l'accord applicable à l'hexagone.

Deux types d'accords locaux peuvent être conclus en Outre-mer :

Des accords professionnels comblant un vide conventionnel, lorsqu'une convention collective nationale n'est pas applicable en outre-mer (article L. 2622-2, alinéa 2), ou des conventions collectives locales (article L. 2232-5). Ces accords collectifs peuvent reprendre ou adapter les stipulations de l'accord applicable en hexagone. Les branches locales ont toutefois vocation, à terme, à disparaître dans le cadre du chantier de la restructuration des branches.

Des accords d'adaptation à la situation particulière des collectivités d'outre-mer d'une convention collective nationale applicable en outre-mer (article L. 2622-2, alinéa 1). Ces accords peuvent être conclus dans le délai de 6 mois pendant lequel l'application de la convention ou de l'accord est suspendue en application de l'alinéa 3 de l'article L. 2222-1, ou après son expiration.

→ Règles relatives à l'articulation entre les accords nationaux et locaux

Pour les conventions et accords professionnels locaux (L. 2232-5 et L. 2622-2 alinéa 2) :

Articulation de droit commun régie par l'article L. 2252-1 : sauf interdiction explicite par l'accord de niveau supérieur, les conventions et accords locaux en outre-mer peuvent comporter des stipulations moins favorables aux salariés

que celles qui leur sont applicables en vertu de cet accord.

Pour les accords d'adaptation (L. 2622-2 alinéa 1) :

Ces accords spécifiques priment sur les stipulations générales des accords nationaux négociées par les organisations représentatives au niveau des branches. Il s'agit donc d'une loi spéciale dérogeant à la loi générale posée à l'article L. 2252-1. Cette solution est identique à celle retenue pour l'articulation des stipulations des accords territoriaux avec les stipulations de la convention collective nationale qu'ils définissent, adaptent ou complètent (article L. 2232-5-2).

→ Règles relatives aux organisations habilitées à négocier les accords locaux en Outre-mer

Dans le droit commun, les conventions et accords de branche nationaux peuvent prévoir des stipulations locales spécifiques, conclues en application de l'article L. 2232-5-2 : Les branches ont un champ d'application national. Toutefois, certaines des stipulations de leurs conventions et accords peuvent être définies, adaptées ou complétées au niveau local.

Les organisations d'employeurs constituées conformément à l'article L. 2131-2 affiliées ou adhérentes aux organisations d'employeurs reconnues représentatives dans la branche sont habilitées à négocier, dans le périmètre de la branche, des accords collectifs dont le champ d'application est régional, départemental ou local, et à demander l'extension de ces accords.

Ces accords sont négociés directement par les organisations représentatives au niveau de la branche nationale, ou par des représentants locaux qu'elles auraient mandatés.

Dans le cadre juridique spécifique à l'outre-mer, sont habilitées à négocier les

accords visés par l'article L. 2622-2 « les organisations syndicales de salariés et d'employeurs habilitées à négocier dans les collectivités d'Outre-mer » mentionnées à l'article L. 2222-1.

L'alinéa 3 de l'article L. 2222-1 et l'article L. 2622-2 établissent ainsi un régime spécifique pour l'Outre-mer en permettant aux acteurs patronaux et syndicaux locaux :

- d'une part, d'adapter au niveau local les stipulations négociées par les organisations représentatives de la branche nationale à la situation particulière de chaque collectivité ;
- d'autre part, de négocier des accords locaux comblant les vides conventionnels en cas d'exclusion de ces collectivités du champ d'application d'une convention ou d'un accord de branche.

Aux termes de l'article 18 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, « la représentativité définie aux articles L. 2121-1 et L. 2151-1 du code du travail est appréciée, pour les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ultramarines, au niveau de chacun des territoires suivants : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le Gouvernement remet avant le 1^{er} juillet 2018 au Haut Conseil du dialogue social un rapport qui porte sur : 1. La participation des organisations mentionnées au premier alinéa du présent I aux instances de concertation et de dialogue social ; 2. Leur participation à la négociation des conventions collectives et des accords et à leur extension sur les territoires

concernés ; 3. Leurs moyens humains et financiers, notamment l'accès aux crédits du fonds paritaire prévu à l'article L. 2135-9 du code du travail ; 4. L'ensemble des voies d'amélioration de la couverture conventionnelle des salariés dans les territoires mentionnés au premier alinéa du présent I. Ce rapport, accompagné des observations du Haut Conseil du dialogue social, est transmis au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2019 ».

8










Présentation des produits du bouclier qualité-prix de La Réunion



LISTE DES PRODUITS



FRAIS

Lait demi-écrémé vitaminé	Brique 1l	
Lait végétal	1l	
Margarine	500g	
Beurre doux	Plaquette 250g 82%	
Beurre salé	Plaquette 250g 82%	
Crème liquide entière	3x20cl	
Fromage blanc nature	500g	
Fromage fondu nature	Boîte de 12	
Yaourt nature non sucré	12x125g	
Yaourt aromatisé	12x125g	
Œufs frais datés gros calibre	Boîte de 12	
Camembert	Unité, 240g	
Fromage en tranche Edam	8t, 200g	
Cheddar ou Mimolette		
Fromage rapé emmental	Sachet 200g	
Trio de légumes	Barquette 250g	
Pousse Mungo	Barquette 300g	
Pâte fraîche mine	350g	

BOUCHERIE






Saucisse porc	Saucisse maigre 600g	
Steak haché 5% mg	2x100g sous vide	
Poulet entier frais x1	Poids variable	
Plat de côte	Barquette 750g variable	



LISTE DES PRODUITS










CHARCUTERIE

Jambon supérieur découenné	2 tranches 80g	
Lardon nature	200g	
Épaule cuite	15 tranches 750g	
Volaille - pâté	Étui 150g	
Jambon cru	100g	
Filet de poulet nature	5 tranches 150g	
Jambon de volaille	400g	

SAURISSEIE

Miettes de poisson séché salé	Barquette 400g	
----------------------------------	----------------	--





BOULANGERIE

Baguette	Unité, 250g	
Pain au lait	x12, 550g	
Pain de mie complet	350g	
Pain au lait choco pépites	x6, 300g	
Pain aux chocolat (chocolatine) emballage individuel	240g (6x40g)	
Madeleine	310g	
Briolette pépites de chocolat emballage individuel	180g (6x30g)	

LISTE DES PRODUITS



SURGELÉ

Épinard surgelé en paquet	1kg	
Petit pois surgelé en paquet	1kg	
Haricot vert très fin	Sachet 1kg	
Frite	Sachet 1kg	
Glace, cône, parfum vanille	Boîte de 6x120ml	
Bouchon	x20	
Panier de poissons	Sachet 400g	
pélagiques en tranches		
Burger de poisson	Sachet 320g	
Filet de colin nature	405g	
Crevette congelée	280g en 21/30	









CONSERVERIE

Sardine à l'huile	Boîte 1/4	
Maquereau nature (filet)	180g	
Maïs	Boîte 2/4	
Petit pois carotte	Boîte 2/4	
Champignon en morceaux	Boîte 2/4	
Tomate pelée	Boîte 4/4	
Macédoine de légumes	Boîte 4/4	
Lentille cuisinée à la créole	1/2 400g	
Haricot blanc cuisiné à la créole	1/2 400g	
Thon en conserve	1/3 186g	
Saucisse aux lentilles	Boîte 4/4	
Cassoulet	4/4 840g	

LISTE DES PRODUITS










ÉPICERIE

Dessert de fruits pomme / letchi sans sucre ajouté	Pack de 4x90g	
Raisin sec	250g	
Soupe sachet à hydrater	63g	
Soupe brique	1l	
Riz jasmin	Sac 10kg	
Pâte de qualité supérieure	Paquet 1kg	
Pâte de blé complet	Paquet 500g	
Semoule fine	500g	
Haricot rouge sec	1kg	
Lentille blonde	Sachet 1kg	
Boulgour/Quinoa	400g	
Céréale bio	500g	
Purée en flocon	Boîte 520g	
Farine ménagère type 55 blé français	Paquet 1kg	
Thé noir	30 sachets	
Café moulu torréfié localement	Paquet 250g	
Café vert en grain	Sachet 1kg	
Filtre à café n°4	Boîte de 40	
Poudre chocolatée	Boîte 490g	
Céréale petit déjeuner chocolatée	350g	
Confiture de letchi	Pot 250g	
Biscotte nature	100 tranches	
Biscuit sec pur beurre	Petit beurre 150g éd spécial	
Biscuit fourré chocolat	Mini choco 294g	

LISTE DES PRODUITS



ÉPICERIE

Tablette classique lait traditionnel	100g	
Tablette chocolat noir 43%	100g	
Tablette chocolat dessert	200g	
Huile de tournesol	Bouteille 1l	
Vinaigre coloré	Bouteille 1l	
Huile d'olive	25cl	
Gros sel	Sachet 1kg	
Sel	Sac 500g	
Sauce soja	Bouteille 0,623l	
Sauce tomate en tube concentré	180g	
Sauce d'huître	270g	
Pâte d'arachide	190g	
Épice curcuma péi	50g	
Poivre	50g	
Levure chimique	55g	
Petit pot bébé salé	2x200g	
Petit pot bébé sucré	2x130g	
Lait infantile 3e âge	400g	

BOISSON

Jus de pomme	Brique 1l	
Nectar de mangue	Brique 1l	
Sirop de citron	Bouteille 1l	
Sirop de tamarin	Bouteille 1l	
Bouteille d'eau plate	5l	

LISTE DES PRODUITS



HYGIÈNE

Mouchoir	10 étuis x 8 mouchoirs	
Papier toilette 2 plis	Pack de 12	
Couche 3-6kg de 3 à 25kg	32 unités	
Lingette bébé	x72	
Dentifrice enfant	Tube, 50ml	
Déodorant femme	200ml	
atomiseur		
Déodorant homme bille	50ml	
Brosse à dent	Unité	
Savon de Marseille	400g	
Savon liquide pour les mains	400ml	
Savonnette	Unité, 200g	
Gel douche	250ml	
Shampooing	300ml	
Rasoir jetable	Pack de 10	
Dentifrice adulte	Tube, 75ml	
Serviette hygiénique normal	x18	
Serviette hygiénique super	x16	
Serviette hygiénique normal plus	x16	
Protège slip	x30	
Tampon	x20	
Préservatifs masculins	Boîte de 6	
Masque chirurgical adulte	Boîte de 50	

LISTE DES PRODUITS



ENTRETIEN

Vinaigre blanc	1l	
Produit à récurer	Bidon 750ml	
Liquide javel	Bidon 2l	
Lessive machine liquide	24 lavages	
Nettoyant fenêtre	750 ml	
Assouplissant dilué	2l	
Liquide vaisselle fraîcheur citron	Bidon 500ml	
Éponge	Pack de 2	
Tampon vert à récurer	x3	
Produit de lavage du sol	1,25l	
Produit lave vaisselle	24 tablettes	
Bobine essuie-tout double épaisseur	100m	
Essuie-tout	Pack de 4	
Bicarbonate	500g	
Gant vnyil latex	x100	

BAZAR

Sac poubelle	10x50l	
Papier aluminium	Rouleau 30m	
Film étirable	30m	
Sac de congélation	Taille moyenne x15	
Spirale insecticide	x10	
Spray répulsif volant	400ml	
Pile alcaline	LR6x4	
Bougie	x10	
Crayon papier	Pack de 4	
Enveloppe classique blanche	Paquet de 50	
Allumette	x10	

9

Bibliographie

Biarnaix-Roche, Véronique, Lobeau, Joël, *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, Conseil économique, social et environnemental, 2020

Chay, Michèle, Mouhoussoune, Sarah, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, Conseil économique, social et environnemental, 2020

Hajjar, Johnny, *Commission d'enquête sur Le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution*, Assemblée nationale, juillet 2023

Audoux, Ludovic, Prévot, Pascal, *La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM*, INSEE focus, n°270, juillet 2022

Robin Marina, *Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale*, Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie en 2018, INSEE Analyses Réunion, n°53, décembre 2020

Chay, Michèle, Clévenot, Laurent, *Contribution de la délégation aux Outre-mer à l'avis Travail, emploi et mobilités, rapporté au nom de la commission du travail et de l'emploi*, Conseil économique, social et environnemental, novembre 2019

Défenseur des droits, *Les Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination*, Études & Résultats, septembre 2019

Bilionière, Maurice, Salibekyan-Rosain, Zinaïda, *À Saint-Martin, les produits alimentaires sont 47 % plus chers qu'en France métropolitaine*, INSEE Flash Guadeloupe, n°187, juillet 2023

Chevrolier Guillaume, Conconne Catherine, *La continuité territoriale Outre-mer*, rapport d'information du Sénat, mars 2023

Dolige, Eric, Claireaux, Karine, Lopez, Vivette, *Les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer*, rapport d'information du Sénat, juin 2017

Lambert, Alain, *L'intelligibilité et la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, Conseil national d'évaluation des normes, rapport, février 2021

10

Table des sigles

BQP	Bouclier qualité prix
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEM	Conseil économique, social, et environnemental de Mayotte
CESER	Conseil économique, social, et environnemental régional
COM	Collectivités d’Outre-mer
CPRI	Commissions paritaires régionales interprofessionnelle
DARES	Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques
DEETS	Directions de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités
DROM	Départements et régions d’Outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études
INTEFP	Institut national du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle
OPMR	Observatoires des prix, des marges et des revenus
PUMA	Protection universelle maladie
SMA	Service militaire adapté

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230022-000923 - Dépôt légal : septembre 2023 • Crédit photo : Dicom

le
ce
se
e.
fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



N° 41123-0023

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-XXXXXX-X



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

Liberté
Égalité
Fraternité



Les éditions des
Journaux officiels