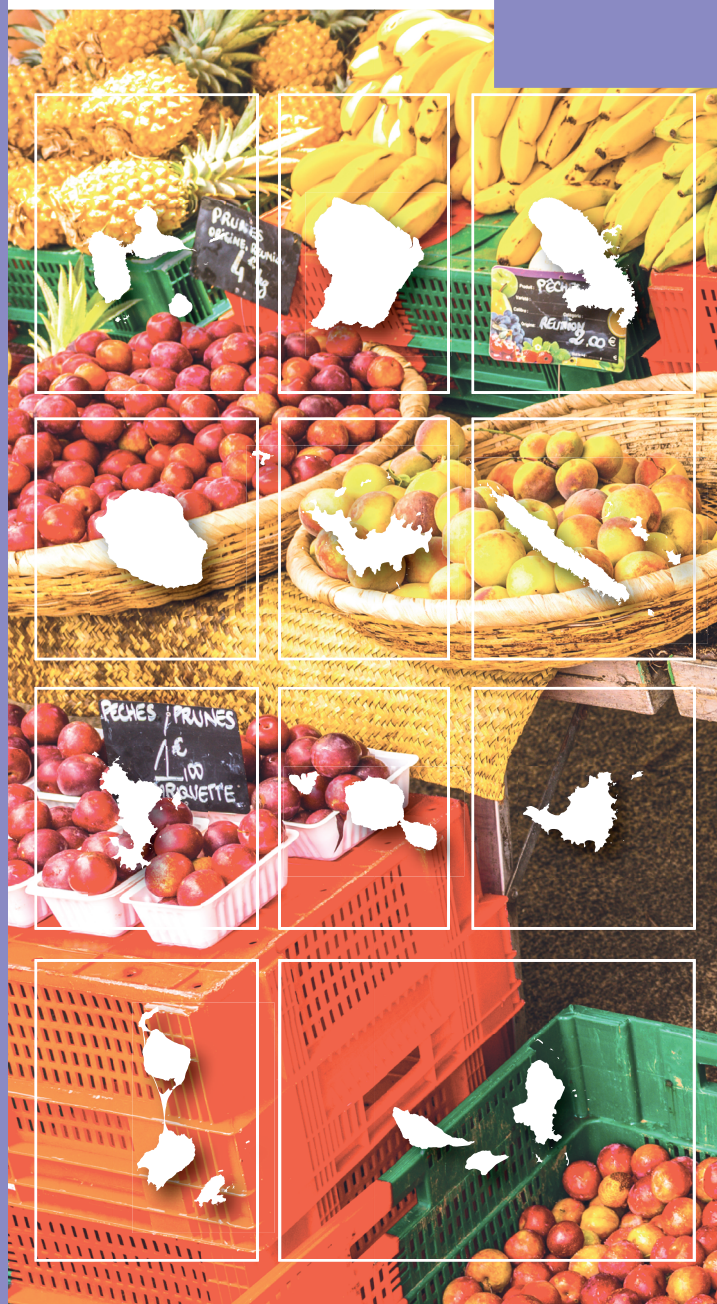


Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités

Véronique
Biarnaix-Roche
et Joël Lobeau

octobre 2020



LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL


Les éditions des
Journaux officiels

2020-22

NOR : CESL1100022X

mercredi 14 octobre 2020

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 14 octobre 2020

POUVOIR D'ACHAT ET COHÉSION SOCIALE DANS LES OUTRE-MER : FRACTURES ET OPPORTUNITÉS

Étude du Conseil économique, social et environnemental présentée par

Véronique Biarnaix-Roche et Joël Lobeau

au nom de la

délégation à l'Outre-mer

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 28 janvier 2020 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 à l'Outre-mer la préparation d'une étude intitulée : *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*. La délégation présidée par M. Jean-Etienne Antoinette, a désigné Mme Véronique Biarnaix-Roche comme rapporteure et M. Joël Lobeau comme rapporteur.

Sommaire

ÉTUDE	3
Introduction	4
I - LA CRISE DU POUVOIR D'ACHAT EST LIÉE A LA FAIBLESSE DES REVENUS ET AU NIVEAU ÉLEVÉ DES PRIX	7
A - La cherté de la vie est l'une des principales causes de mécontentement de la population	7
1. Les pouvoirs publics ne prennent pas suffisamment la mesure des difficultés sociales en Outre-mer	7
2. Les niveaux de prix élevés sont attestés par de nombreuses enquêtes	20
3. La cherté des produits alimentaires et de première nécessité frappe durement les plus démunis	30
B - Les causes économiques de la cherté de la vie sont multiples	37
1. Les causes des prix élevés sont en grande partie structurelles	37
2. Les causes économiques sont liées à un manque de concurrence	42
3. La grande distribution est souvent mise en cause	45
4. La fiscalité indirecte contribue au niveau élevé des prix	54
II - DES PISTES POUR AMELIORER DURABLEMENT LE POUVOIR D'ACHAT	60
A - Procéder à une évaluation des prix et du pouvoir d'achat territoire par territoire	60
1. Donner les moyens d'une meilleure évaluation des prix	60
2. Renforcer le dispositif de Bouclier qualité-prix	61
B - Engager des actions concrètes pour faire baisser les prix	63
1. Renforcer la régulation de la concurrence dans la distribution	63
2. Encourager l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché	73
C - Favoriser la production et la consommation locales durables	77
1. Renforcer le pouvoir d'achat des plus démunis	77
2. Structurer des filières alimentaires locales	84
D - Ouvrir un débat sur la fiscalité indirecte	87
1. Une réflexion doit être ouverte sur l'évolution de l'octroi de mer	87
2. Des pistes de réflexion pour une évolution de la fiscalité indirecte locale	92
Conclusion	94
ANNEXES	97
N°1 Composition de la délégation à l'Outre-mer à la date du vote	98
N°2 Liste des personnes auditionnées	100
N°3 Bibliographie	103
N°4 Table des sigles	107

Étude

Présentée au nom de la délégation à l'Outre-mer

POUVOIR D'ACHAT ET COHÉSION SOCIALE DANS LES OUTRE-MER : FRACTURES ET OPPORTUNITÉS

Véronique Biarnaix-Roche et Joël Lobeau

Introduction

« Si la vie est chère c'est parce qu'on n'a pas suffisamment développé la production locale et parce qu'il y en a quelques-uns, en quelque sorte, qui ont tout pris pour eux, ne nous mentons pas. Et donc qu'il s'agisse des transports, des BTP, l'agro-alimentaire ou la distribution je veux que nous redoublions d'efforts pour lutter contre ce fléau. Sur ce point nous engageons des forces, l'État et c'est l'ordre public économique qui doit ici présider aussi et je sais que c'est attendu par nos concitoyens »¹. Tels ont été les mots du président de la République lors de son déplacement à La Réunion en décembre 2019.

La cherté de la vie suscite un sentiment d'injustice considérable en Outre-mer, avec un enjeu majeur d'exclusion des populations les plus pauvres. Ainsi, nombre de revendications exprimées dans les manifestations depuis une dizaine d'années relèvent de la problématique du « pouvoir d'achat ». La première grève contre la « vie chère » a commencé à Mayotte, fin septembre 2011, et a duré 46 jours, avec un décès, 46 jours de grève qui ont fragilisé une économie balbutiante. Ces mouvements sociaux ont entraîné par la suite de très fortes mobilisations à La Réunion en novembre et décembre 2018. Ils font suite aux soulèvements des Antilles-Guyane et de La Réunion, en Guyane en 2017 et de nouveau à Mayotte au début de 2018. Ces mobilisations populaires sont une nouvelle expression du « mal-être » et des injustices qui perdurent depuis de nombreuses années. Or, les manifestations à répétition n'ont entraîné que des prises de conscience de courte durée et des mesures correctives insuffisantes face aux difficultés profondes de nos territoires. Ces révoltes répétées doivent être entendues comme l'expression d'une détresse de nos concitoyens et concitoyennes et d'une colère à l'égard des promesses d'égalité non tenues.

La revendication de justice sociale des ultramarins doit à présent être entendue. Cette problématique économique et sociale est transversale à tous les Outre-mer, Départements et Collectivités, des trois océans, et nos territoires ont connu des manifestations qui ont devancé celles qu'a connu l'hexagone avec les « gilets jaunes ». Les revenus sont souvent très faibles en Outre-mer et les prix, plus élevés que dans l'hexagone, asphyxient les ménages. Les conditions de vie extrêmement difficiles dans lesquelles vivent nombre de nos concitoyens ne sont toutefois portées à la connaissance de tous que lors des crises ou de catastrophes. La crise sanitaire du Covid-19 a fait ressurgir aux yeux de tous, les conditions de vie misérables d'une grande partie de la population de Mayotte, dans certaines communes de La Réunion ou dans les îles isolées de Polynésie française, pour ne prendre que quelques exemples. **Pour la délégation, il est indispensable d'aller au-delà des réactions d'urgence et d'apporter des réponses de long terme. Les**

¹ Déclaration du président de la République à l'aéroport de Saint-Denis, La Réunion, 12 décembre 2019.

Outre-mer² présentent des sociétés fracturées par une pauvreté qui ne cesse d'augmenter. Il y a urgence à s'attaquer à cette grave difficulté qui mine le pacte social et la cohésion républicaine.

Le pouvoir d'achat et la cohésion sociale sont fortement liés en Outre-mer. Dans des territoires où la pauvreté est massive, la cherté des prix a des conséquences sur la vie quotidienne des familles, des personnes les plus fragiles, mais aussi de tout un chacun des habitants qui voit son budget de consommation fortement contraint. Les écarts de prix constatés avec l'hexagone ravivent le sentiment d'éloignement et d'abandon que portent nombre des habitants de ces territoires. **La cherté et surtout le fait de payer les mêmes produits bien plus chers que dans l'hexagone, révoltent profondément les consommateurs qui se sentent pris au piège.** Ce sentiment d'injustice avive les tensions sociales et nourrit aussi un ressentiment parmi la population contre des « monopoles ».

Que ce soit dans les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM) ou dans les Collectivités d'Outre-mer (COM), la délégation fait le même constat de prix très élevés alors que les régimes juridiques, les compétences et responsabilités sont très différents d'un territoire à l'autre. Les causes de la faiblesse du pouvoir d'achat sont donc à rechercher dans une multiplicité de facteurs structurels et transversaux : surcoûts liés à l'insularité, faiblesse des revenus, dualisme social induisant une polarisation de la consommation, oligopoles dans les secteurs de l'importation et de la distribution, faible compétitivité de la production locale, fiscalité indirecte touchant les biens de grande consommation... autant de causes présentes dans la plupart des territoires. Par exemple, à Wallis-et-Futuna, il n'y a qu'une liaison maritime, une compagnie aérienne assurant la desserte, une seule banque, un importateur d'hydrocarbures et un seul grossiste alimentaire, ce qui ne permet pas de stimuler le marché par la concurrence.

Les écarts de prix varient selon les territoires et dans le temps. Ceux-ci restent très importants, que ce soit pour les produits alimentaires, le textile, les matériaux de construction, les billets d'avion, malgré les engagements des gouvernements successifs. Les résultats de la dernière enquête de l'INSEE de 2015, relative à la comparaison spatiale de prix incluant les biens et services, atteste **des prix significativement plus élevés Outre-mer : + 12 % aux Antilles-Guyane et + 7 % à La Réunion. Les écarts de prix sont encore plus importants sur les produits alimentaires : + 40 % à La Réunion et + 50 % en Martinique, ce qui pèse particulièrement sur le panier des ménages les plus modestes. Récemment le prix d'une baguette de pain à 2,50 euros à Mayotte et d'un poulet bio vendu 51 euros à Saint-Martin ont provoqué l'indignation sur les réseaux sociaux.**

² Dans cette étude, la délégation à l'Outre-mer du CESE prend en compte tous les territoires ultramarins, Départements et Régions d'Outre-mer (art. 73 de la Constitution), comme les Collectivités d'Outre-mer (art. 74 de la Constitution), et la Nouvelle-Calédonie. En effet, bien qu'ils soient très différents les uns des autres, les Outre-mer partagent certains traits communs : isolement géographique, insularité, sauf pour la Guyane, taux de chômage élevé, niveaux de pauvreté massifs, faible intégration régionale, et cherté des prix à la consommation. Certains constats et pistes de réflexion pourront être différenciés, notamment compte tenu de la situation et des compétences propres de chaque territoire.

La régulation des prix par les autorités publiques (État, Autorité de la concurrence, délégué interministériel à la concurrence en Outre-mer...) peine à faire baisser les prix significativement et durablement. La loi de régulation économique, dite loi « Lurel » du 20 novembre 2012, a été une étape importante qui a amélioré le fonctionnement de la concurrence. Les collectivités territoriales et les présidents des Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) ont la possibilité de saisir l'Autorité de la concurrence pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. **Peut-être faudrait-il étendre à l'avenir cette faculté de saisine aux présidents des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ou à des pétitions citoyennes ?** En juin 2018, l'Autorité de la concurrence a été saisie par la ministre des Outre-mer d'une demande d'avis sur la grande distribution, rendue le 4 juillet 2019. Cet avis constate que les seules éventuelles sur-marges sont trop faibles pour être tenues responsables des écarts de prix. Pour l'Autorité de la concurrence, la fiscalité locale de l'octroi de mer, conçu pour protéger la production locale, suscite des interrogations importantes liées à ses nombreux objectifs parfois contradictoires et aux modalités de sa mise en œuvre.

La crise sanitaire du Coronavirus et écologique, ainsi que le choc économique et social consécutif touchent très durement les Outre-mer. Dans ce contexte, la délégation à l'Outre-mer lance un appel à la vigilance des pouvoirs publics quant à un risque élevé d'inflation des prix à la consommation. L'accès aux produits de première nécessité doit être préservé pour toutes et tous. La délégation alerte également quant au risque d'une explosion de la pauvreté et des inégalités. **Pour la délégation, l'État doit mobiliser un effort de solidarité à la hauteur des besoins immenses au regard de la pauvreté qui frappe les populations ultramarines. Il en va de la cohésion nationale. Les entreprises peuvent s'associer à cet effort notamment en modérant les prix des produits de première nécessité et en appliquant les mêmes tarifs que dans l'hexagone, afin de ne pas aggraver la cherté de la vie pour des populations en grande difficulté. Enfin, les fonds de transition et d'aide à une agriculture locale plus écologique (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Fonds exceptionnel d'investissement, Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer...) doivent être prolongés le temps nécessaire pour assurer la structuration des filières vivrières et pour que de nouvelles cultures se mettent en place.**

Il faut également entendre la demande de plus en plus forte des consommateurs de pouvoir consommer autrement, plus sainement, avec davantage de fruits et légumes frais, de produits locaux de qualité et issus de l'agriculture biologique. La délégation plaide ainsi pour une consommation locale, plus durable, conduisant à renoncer à certains biens importés particulièrement coûteux et générant de la pollution. Cultiver certaines variétés anciennes locales permettrait d'adopter une consommation plus respectueuse de l'environnement, adaptée au milieu et aux traditions culinaires locales. Produire localement et acheter auprès de coopératives de producteurs permettraient d'apprendre, ou de réapprendre, à consommer différemment et plus sainement pour l'homme, comme pour son environnement.

I - LA CRISE DU POUVOIR D'ACHAT EST LIÉE A LA FAIBLESSE DES REVENUS ET AU NIVEAU ÉLEVÉ DES PRIX

A - La cherté de la vie est l'une des principales causes de mécontentement de la population

1. Les pouvoirs publics ne prennent pas suffisamment la mesure des difficultés sociales en Outre-mer

1.1. La cherté de la vie résulte d'abord d'un déficit de revenus pour une grande partie de la population

Le pouvoir d'achat dépend à la fois de la dimension du prix, de l'accessibilité des prix, mais aussi du niveau des revenus. Plus il y aura de personnes qui travailleront et vivront de leurs revenus, plus cette équation trouvera son équilibre. Pour la délégation, la dimension des revenus est à considérer en premier lieu, au vu de l'importance du chômage et de la pauvreté massive que subissent les Outre-mer.

Les racines des crises sociales en Outre-mer sont structurelles : chômage, pauvreté, déficits d'accès aux services publics³, fracture numérique, précarisation de la jeunesse... n'ont pas été traités par les pouvoirs publics à la mesure de leur ampleur. Le taux de chômage dans les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM) est de deux à trois fois supérieur à celui de l'hexagone. Près d'une personne sur quatre et un jeune sur deux sont au chômage⁴ ; plus de 40 % de la population survit sous le seuil de pauvreté dans les DROM, et jusqu'à 84 % à Mayotte, contre 14 % au niveau national (voir développements complets ci-dessous)⁵. Ces inégalités socio-économiques particulièrement fortes entraînent une polarisation sociale entre les personnes en emploi stable, et celles qui dépendent des transferts sociaux et des solidarités familiales pour vivre.

³ Voir l'étude récente de la délégation à l'Outre-mer du CESE : Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, janvier 2020.

⁴ Le taux de chômage atteint 22,4 % de la population active en Guadeloupe et en Guyane, 17,8 % en Martinique, 22,8 % à La Réunion, 25,9 % à Mayotte, 14,7 % en Nouvelle-Calédonie, 21,8 % en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna : 17,4 %, Saint-Martin : 33 %, Saint-Barthélemy : 4,2 %, Saint-Pierre et Miquelon : 5 %.

⁵ 32 % en Martinique, 41,8 % à La Réunion (taux calculé par rapport au revenu national), et 19 % en Guadeloupe, 44,3 % en Guyane (taux calculé par rapport au niveau de vie médian local).

Un ménage sur trois est touché par le chômage, ce qui entraîne des conséquences massives en termes de pauvreté. Le chômage est devenu structurel en Outre-mer et c'est la principale cause des inégalités sociales. C'est aussi le premier facteur de perte de pouvoir d'achat et de pauvreté. La délégation à l'Outre-mer a récemment remis une contribution, rapportée par Mme Michèle Chay⁶, à la saisine sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, de la section du travail et de l'emploi du CESE⁷. **De nombreuses personnes en âge de travailler, notamment des femmes, des personnes peu qualifiées, des jeunes, sont découragés de chercher un emploi car il y a très peu d'offres disponibles.** La durée du chômage est ainsi trois fois plus longue en moyenne que dans l'hexagone⁸, et la part des demandeurs d'emploi de longue durée dépasse de plus de dix points la moyenne nationale. Les jeunes sont particulièrement touchés, avec près d'un sur deux sans emploi. Cette situation crée d'importantes inégalités dès l'entrée dans la vie active et fait naître un sentiment de frustration qui conduit nombre d'entre eux au départ. Ces départs massifs dans certains territoires, en particulier en Martinique, Guadeloupe, à La Réunion, Wallis-et-Futuna, ainsi que Saint-Pierre et Miquelon, déstabilisent la démographie et les économies locales. **Lorsque le chômage se prolonge, il fait courir un risque d'éloignement durable du travail et d'entrée dans une précarité, synonyme de pauvreté et d'exclusion sociale.**

L'indemnisation du chômage reste très inégale dans les Collectivités d'Outre-mer. A Wallis-et-Futuna, il n'y a pas d'aides sociales, pas de RSA, et les allocations familiales sont très largement inférieures aux montants nationaux. En Nouvelle-Calédonie, le chômage est très faiblement indemnisé et il n'existe pas de Revenu de solidarité active (RSA) ou de mesure équivalente. Alors qu'en Polynésie française, seule une personne sur deux en âge de travailler a un emploi (52 % en 2018⁹), il n'existe pas de dispositif d'indemnisation du chômage et les aides sociales à destination des demandeurs d'emploi sont souvent conditionnées au suivi d'une formation spécifique, ce qui décourage de nombreuses personnes de s'inscrire auprès du Service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelles (SEFIP).

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.

⁶ La délégation à l'Outre-mer a remis une contribution dans le cadre de la saisine parlementaire de la section du travail et de l'emploi sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, dont la rapporteure est Mme Michèle Chay.

⁷ Rapporteurs de la section du travail et de l'emploi : Luc Béritte et Jean-Michel Pottier.

⁸ Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramarin », *Travail, Emploi et Politiques Publiques*, 2014, page 2

⁹ Institut de statistique de Polynésie française (ISPF), sur l'année 2018.

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.

1.2. Les inégalités de revenus sont fortes et la classe moyenne est étroite en Outre-mer

Moins d'une personne sur dix appartient à la catégorie que l'INSEE qualifie de « ménage médian » dans les DROM¹⁰. Cette part est bien inférieure à celle observée dans l'hexagone avec une personne sur six. 29,4 % des personnes appartiennent à un « ménage pauvre » et 22,6 % à un « ménage aisé » (voir tableau détaillé ci-après). Si les inégalités socio-économiques sont particulièrement fortes, c'est d'abord et avant tout parce que la part de ménages pauvres et modestes est très élevée parmi la population, sans véritable « classe moyenne », marquant de grands écarts entre une grande partie de la population vivant dans la pauvreté, et des îlots de richesse.

Répartition de la population des DROM selon la catégorie de revenu par unité de consommation, INSEE, en 2013 en %

	Ménages pauvres	Ménages modestes	Ménages médiants	Ménages plutôt aisés	Ménages aisés
Guyane	36,6	19,3	7,5	14,5	22,1
La Réunion	31,5	19,7	8,7	18,8	21,4
Guadeloupe	28,0	17,4	10,3	21,4	23,0
Martinique	22,0	19,1	10,5	22,9	25,5
Moyenne des 4 DROM	29,4	19,0	9,3	19,7	22,6
France hexagonale	14,1	26,1	18,7	30,3	10,9

Source : INSEE, enquête Logement 2013, DROM hors Mayotte, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Pour les données France hexagonale, source : France Portrait social de l'INSEE, édition 2017, enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2014.

Les inégalités de revenus sont très fortes. En France hexagonale, l'indice de Gini, qui mesure les inégalités de revenu au sein d'une population, était de 0,29 en 2015¹¹. Tous les territoires ultramarins oscillent entre 0,36 et 0,50, ce

¹⁰ Céline Arnold, Lise Pontié, « Moins d'une personne sur dix appartient à un ménage médian », *INSEE Références*, 2017. L'appartenance à un ménage médian se définit comme un ménage dont le revenu par unité de consommation est compris entre 90 % et 110 % du revenu par unité de consommation médian des DROM. En France, l'échelle d'équivalence la plus connue, est l'échelle d'Oxford. Le premier adulte sert de référence et compte pour un, tandis que le poids attribué aux autres individus dépend de leur âge : les personnes de 14 ans et plus comptent pour 0,7 et les moins de 14 ans pour 0,5.

¹¹ Indice de Gini (définition INSEE) : indice mesurant le degré d'inégalité d'une distribution de niveau de vie pour une population donnée. Il varie entre 0 et 1, la valeur 0 correspondant à l'égalité parfaite (tout le monde a

qui montre qu'il y a davantage d'inégalités de répartition des revenus en Outre-mer. L'indice de Gini est de 0,42 en Guadeloupe, 0,41 en Martinique, 0,42 en Guyane, 0,49 à Mayotte, 0,39 à La Réunion, 0,42 en Nouvelle-Calédonie, 0,40 en Polynésie française¹².

Le rapport interdécile confirme des écarts très importants entre les plus riches et les plus pauvres. Par exemple, les populations les plus aisées de La Réunion et de la Martinique gagnent près de cinq fois plus que les plus pauvres¹³. Le rapport interdécile, qui mesure l'écart entre les revenus des 10 % les plus riches et les revenus des 10 % les plus modestes, est ainsi estimé à 7,9 en Nouvelle-Calédonie¹⁴, 4,8 à La Réunion¹⁵, 4,4 à la Martinique, contre 3,5 dans l'hexagone, et 5,8 pour l'ensemble des DROM.

Ces inégalités de revenus se traduisent par une segmentation de l'offre adressée aux ménages les plus aisés, qui a des conséquences sur les prix de certains produits¹⁶. Les prix des produits de grande consommation sont tirés vers le haut en s'appuyant sur la demande des plus aisés. Nombre de produits se trouvent dès lors hors de portée des plus modestes, notamment les produits importés ou de qualité. Les effets de la cherté s'en trouvent ainsi démultipliés pour les plus pauvres, qui n'ont pas toujours le choix de produits de substitution et sacrifient une part importante de leur budget notamment aux produits alimentaires et de première nécessité de consommation courante (hygiène, santé, énergie, transports, téléphonie...).

1.3. La pauvreté massive reste toutefois sous-estimée par les pouvoirs publics

La pauvreté est massive en Outre-mer et frappe tous les territoires dans des proportions bien supérieures à la moyenne nationale. Dans les Outre-mer, comme dans l'hexagone, la définition de la pauvreté peut être ainsi résumée : « *les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent* », définition européenne adoptée en 1984 au Conseil européen. Les Outre-mer étaient absents dans un premier temps de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté annoncée en septembre 2018 par le gouvernement. Cette

le même niveau de vie), la valeur 1 à l'inégalité extrême (une personne a tout le revenu et les autres n'ont rien).

¹² Sources : IEDOM, ISPF, ISEE, Eurostat, AFD.

¹³ Observatoire des inégalités, *Les inégalités de revenus selon les régions*, 5 décembre 2017

¹⁴ Étude d'impact du projet de loi relatif à la régulation économique Outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'Outre-mer, septembre 2012, page 9.

¹⁵ À La Réunion, les 10 % les plus riches ont un revenu mensuel 4,8 fois plus élevé que celui des 10 % les plus pauvres. Source : INSEE 2014. À titre d'exemple, 20 % des Réunionnais les plus riches bénéficient de 42 % des revenus. À La Réunion, l'écart de revenu moyen entre les ménages aisés et les ménages pauvres atteint 7,6 contre 6,8 dans l'hexagone.

¹⁶ M. Marc Schweitzer, responsable de la division Observatoire économique et monétaire de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer auditionné le 28 janvier 2020 par la délégation à l'Outre-mer.

absence confirme les difficultés à appréhender au niveau national, la réalité de la grande pauvreté en Outre-mer et la faiblesse des statistiques sur cette question.

La Commission nationale des droits de l'Homme (CNCDH) a rendu un avis important sur *La pauvreté et l'exclusion sociale dans les Départements d'Outre-mer*¹⁷. Celle-ci s'inquiète des taux extrêmement élevés : 48,6 % à la Martinique, 49,1 % à la Guadeloupe, 51,2 % à La Réunion, 61,2 % en Guyane, 84,5 % à Mayotte, des niveaux bien supérieurs au département hexagonal le plus touché, la Seine-Saint-Denis, avec 27 % (le seuil de pauvreté national de référence est de 1 015 euros par mois en 2017, par unité de consommation, voir tableau ci-dessous).

Taux de pauvreté et niveaux de vie dans les DROM

	Niveau de vie mensuel médian (euros)	Seuil de pauvreté mensuel (euros)	Taux de pauvreté (seuil de pauvreté local)	Taux de pauvreté (seuil de pauvreté national)	Indice de Gini	Rapport interdéciles D9/D1
Mayotte	384	230	32,4 %	84,5 %	0,49	14,2 %
Guyane	695	420	30,2 %	61,2 %	0,44	13,8 %
La Réunion	960	580	16,0 %	51,2 %	0,37	5,2 %
Guadeloupe	995	600	20,1 %	49,1 %	0,37	5,5 %
Martinique	1 025	600	20,6 %	48,6 %	0,35	5,6 %

Source : INSEE, en se basant sur l'enquête Budget de famille 2011 ; le seuil de pauvreté hexagonal pris en compte est celui issu d'enquêtes et revenus fiscaux et sociaux.

Le tableau ci-dessus a été établi par l'INSEE, à la demande de la CNCDH. Il présente le taux de pauvreté calculé à partir d'un seuil de pauvreté local (troisième colonne), au regard du seuil de pauvreté établi à partir du seuil national (quatrième colonne). Cette dernière information n'est que rarement présentée alors que l'INSEE dispose des données pour la calculer (voir les débats suscités au point suivant). Elles font apparaître les niveaux de pauvreté extrêmement élevés dans les DROM, jusqu'à 84,5 % à Mayotte ! Pour la délégation, cet indicateur doit être rendu public, calculé régulièrement, étendu aux Collectivités d'Outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, et publié parmi les indicateurs statistiques nationaux. Cet indicateur pourrait faire l'objet d'un suivi régulier du CESE, notamment dans le cadre du Rapport annuel sur l'état de la France.

¹⁷ CNCDH, *Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les Départements d'Outre-mer*, 26 septembre 2017. Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une étude menée par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) sur l'effectivité des droits de l'Homme dans les Outre-mer publiée en 2018.

A La Réunion, le taux de pauvreté est deux fois plus élevé que dans l'hexagone¹⁸ : 334 300 personnes et la moitié des enfants, soit 115 500 mineurs, vivent dans un ménage pauvre, en 2017¹⁹. Dans trois communes : Salazie, Cilaos et Sainte-Rose, plus de la moitié des habitants sont pauvres²⁰.

Le taux de pauvreté monétaire dans les Îles du Vent, archipel principal de Polynésie française, était de 19,7 % en 2009, selon l'Enquête conditions de vie des ménages en Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, celui-ci se situe à 17 % selon l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE). Les disparités au sein des territoires sont toutefois très importantes : la part de ménages vivant sous le seuil de pauvreté est quatre à six fois plus élevée dans la province Nord et aux îles Loyauté, qu'en province Sud. Le taux de pauvreté est passé de 4 % à 7 % dans le Grand Nouméa entre 1991 et 2008. Le taux de pauvreté à Saint-Barthélemy était de 10,3 % en 2015 selon une étude de l'INSEE. La délégation souligne l'absence de données à jour fiables pour Saint-Martin.

Les revenus des ménages sont fortement dépendants des aides sociales. En 2015, 70,2 % de la population était allocataire de prestations sociales dans les DOM, contre 42,9 % dans l'hexagone²¹. Selon les données recueillies par la CNCDH, en Martinique et Guadeloupe, 20 % et 25 % des personnes vivent du revenu de solidarité active (RSA)²², à Saint-Martin, 21 %²³. Le chômage a pour conséquence d'augmenter la charge pesant sur les actifs occupés à travers les

¹⁸ La moitié des Réunionnais vivent avec moins de 1 250 euros par mois et par unité de consommation (UC), soit 28 % de moins que dans l'hexagone. Les 10 % d'unité de consommation des plus modestes disposent de moins de 670 euros par mois, contre 930 euros dans l'hexagone. Quant aux 10 % les plus aisés, ils disposent de revenus plus proches de ceux de leurs homologues de l'hexagone : 2 960 euros mensuels ou plus par UC, contre 3 180 euros. Le niveau de vie médian est inférieur de 30 % à celui de l'hexagone et avoir un emploi ne protège pas toujours de la pauvreté : 21 % des ménages disposant de revenus d'activité (salaires et revenus des travailleurs indépendants) se situent en dessous du seuil de pauvreté.

¹⁹ Ludovic Besson, « Niveaux de vie et pauvreté en 2014, Quatre Réunionnais sur dix vivent sous le seuil de pauvreté », *INSEE Analyses*, n°27, Septembre 2017.

²⁰ Elyas Akhoun, « 38 % des Réunionnais vivent sous le seuil de pauvreté », *Ouïmer Première*, 23 janvier 2020.

²¹ « Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution », *Panorama de la DREES Social*, édition 2017.

²² L'égalisation des montants des différentes prestations et assurances sociales n'a été achevée qu'en 1996 pour les quatre Départements « historiques » et doit encore l'être à Mayotte. Le montant du RSA socle à Mayotte est de 280 euros. Beaucoup de personnes ne sont pas couvertes par la protection sociale. Selon les données recueillies par la Caisse de Sécurité sociale, à Mayotte, la protection sociale progresse avec plus de 187 000 affiliés à la branche maladie, ce qui supposerait que selon les données de population de l'INSEE 2017, qui dénombrent 256 518 habitants, environ 70 000 personnes ne seraient pas couvertes. Pour le CESE, le droit commun de l'accès au RSA, à la Protection universelle maladie et à l'aide médicale d'État pour les personnes étrangères, doit être mis en œuvre à Mayotte. Un calendrier doit être défini avec l'État, le Département et la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte pour une effectivité dans les 5 années à venir. Le CESE est favorable à un alignement de toutes les prestations sociales à Mayotte avec celles de l'hexagone. Les conditions d'accès et les niveaux de prestation doivent être harmonisés. Voir l'étude : Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, janvier 2020.

²³ Très peu de statistiques existent faute de la présence d'une antenne de l'INSEE sur le territoire.

solidarités familiales. Il a aussi des effets sur les retraites après des trajectoires professionnelles discontinues, marquées par l'emploi précaire et le sous-emploi, d'où des taux élevés de bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Selon la caisse générale de Sécurité sociale de La Réunion, les bénéficiaires de l'ASPA représentent environ 23 % des retraités²⁴. **Pour la délégation, le vieillissement rapide de la population, notamment en Martinique et Guadeloupe, pourrait entraîner une augmentation de la pauvreté car nombre de personnes âgées ont eu des parcours professionnels fragmentés et marqués par la précarité.**

1.4. La mesure de la pauvreté suscite de vives polémiques

La mesure du taux de pauvreté monétaire est minorée par le service statistique public. La France, comme les autres pays de l'Union européenne, privilégie une mesure relative de la pauvreté monétaire²⁵. Partout en France, sauf dans les Outre-mer, l'INSEE calcule le taux de pauvreté à partir d'un seuil qui correspond à 60 % du niveau de vie médian national et qui varie selon la situation familiale²⁶. L'INSEE n'inclut pas non plus tous les territoires ultramarins dans le calcul et la publication du taux de pauvreté au niveau national²⁷. La Martinique et La Réunion sont intégrées à ce mode de calcul à partir d'une référence nationale depuis 2016. En revanche, ce n'est pas le cas de la Guyane, de la Guadeloupe et de Mayotte.

Le seuil de pauvreté de référence devrait être le même pour toutes les régions françaises, or, l'INSEE utilise un seuil de pauvreté local, spécifique à chaque Département, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte. Ce mode de calcul fait apparaître des taux de pauvreté bien plus faibles, puisque le revenu médian

²⁴ Question écrite n°08664 de Mme Nassimah Dindar, Sénat du 31 janvier 2019.

²⁵ Cette mesure est relative dans le sens où le seuil de revenu en deçà duquel une personne est considérée comme pauvre dépend de la distribution de revenus étudiée. Réponse du Ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 13/06/2019 - page 3089, à la question écrite n° 09202 de M. Georges Patient (Guyane - LaREM), publiée dans le JO Sénat du 28/02/2019 - page 1084. Pour connaître les distributions de revenus, l'INSEE s'appuie sur des données administratives : données fiscales et données provenant des caisses versant les prestations sociales.

²⁶ Selon l'INSEE, le taux de pauvreté correspond à la proportion de ménages dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée au seuil de pauvreté exprimé en euros, le niveau de vie étant le revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre de personnes composant le ménage (unités de consommation). En 2016, le seuil de pauvreté correspondant à 60 % du niveau de vie médian national est de 11 094 euros annuels pour une personne célibataire, 14 % de la population française se situe sous le seuil de pauvreté. Des normes internationales et européennes définissent les indicateurs. L'indicateur privilégié pour mesurer les inégalités est le Gini. Pour mesurer la pauvreté, ce sera un seuil à 60 % du niveau de vie médian. Il y a quelques années, le seuil était à 50 % du niveau de vie médian. L'Union européenne a harmonisé ces indicateurs entre tous les pays européens afin de faciliter les comparaisons. Eurostat définit des indicateurs qui sont suivis régulièrement.

²⁷ Concernant le taux de pauvreté national, l'INSEE n'intègre pas les Collectivités d'Outre-mer, qui ont leur propre institut de statistique, ni la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte pour lesquels elle ne dispose pas de source fiable couvrant l'ensemble du territoire. L'INSEE utilise la base de données FiLoSoFi qui ne comprend ni la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte.

local y est inférieur à celui de l'hexagone²⁸. Ainsi, en 2011, 20,1 % des Guadeloupéens, 30,2 % des Guyanais et 32,4 % des Mahorais sont considérés comme vivant sous le seuil de pauvreté selon cette convention. Or, si l'on applique le niveau de vie médian national, 49,1 % des Guadeloupéens, 61,2 % des Guyanais et 84,5 % des Mahorais vivaient sous le seuil de pauvreté national en 2011, soit plus du double. Ce mode de calcul tend à minorer fortement les situations de pauvreté qui sont pourtant massives en Outre-mer. Pourtant, lorsqu'elle caractérise la distribution des revenus dans les différents territoires de l'hexagone, l'INSEE calcule des taux de pauvreté en prenant pour référence le revenu médian national, et non local. Les taux de pauvreté régionaux, départementaux ou communaux sont ainsi calculés par rapport au revenu médian national.

La référence à un niveau de vie local ou national ne mesure pas la même réalité. En retenant comme référence le niveau de vie médian local, l'INSEE mesure la part de la population en difficulté qui vit sur le territoire. La pauvreté monétaire est ainsi considérée comme un indicateur d'inégalité au sein de chaque territoire ultramarin. En prenant le niveau de vie médian national comme référence, elle mesure l'inégalité au sein du territoire par rapport à l'ensemble de la population au niveau national. De fait, l'INSEE ne mesure pas le même fait et il faudrait pouvoir disposer des deux indicateurs. L'INSEE justifie ce mode de calcul différent par le manque de disponibilité de données administratives²⁹.

²⁸ Le taux de pauvreté dépend du revenu médian de référence retenu. Il s'agit d'une question d'échelle, puisque le revenu médian étant inférieur en Outre-mer à celui de l'hexagone, le taux varie sensiblement selon que l'on calcule la pauvreté à l'échelle nationale ou du territoire. A titre d'exemple, le produit intérieur brut (PIB) par habitant en Guyane représente 47,3 % du PIB de la France hexagonale, le seuil de pauvreté utilisé pour la Guyane est par conséquent nettement inférieur.

²⁹ L'appariement des données fiscales et sociales entre elles ne peut être réalisé avec une qualité suffisante en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte, notamment en raison d'adresses postales et de domiciliations administratives manquantes ou incomplètes. Cette insuffisance empêche de s'appuyer sur les données administratives pour la connaissance des revenus. Voir l'audit M. Pascal Chevalier, responsable du département des prix à la consommation et des enquêtes ménages à la direction générale de l'INSEE, le 28 janvier 2020. Au niveau de l'hexagone, la source de référence de l'INSEE pour le calcul du niveau de vie, et donc le calcul de la pauvreté, est le dispositif FiLoSoFi qui s'appuie sur l'enrichissement des données fiscales par les données de prestations sociales et les données de mutuelle. L'objectif de ce dispositif de référence consiste à pouvoir le décliner à terme dans chacun des DROM pour avoir une source de référence comparable. Compte tenu de la qualité des sources fiscales, le dispositif FiLoSoFi ne peut être décliné de manière satisfaisante qu'à La Réunion et en Martinique. C'est ce qui est fait depuis 2013. En Guadeloupe, Guyane et Mayotte, l'INSEE attend une amélioration des données fiscales pour mettre en place ce dispositif. Pour les territoires ne disposant pas du dispositif FiLoSoFi, l'INSEE calcule les indicateurs de niveau de vie à partir des données de l'enquête Budget de famille. L'enquête Statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) permet de compléter les indicateurs de pauvreté monétaire. Elle permet notamment de s'intéresser à la pauvreté en condition de vie et d'avoir des éléments en termes d'équipements, d'usage, d'un certain nombre de biens par les ménages. Pour pallier à ce problème, l'INSEE a réalisé en 2011 et 2017-2018, une enquête spécifique dans les cinq DROM, avec l'appui de la direction générale des Outre-mer, pour collecter des données déclaratives sur la consommation et les revenus (enquête Budget de Famille), avec un échantillon suffisant pour pouvoir produire des résultats sur chaque territoire. L'interrogation des ménages a eu lieu en 2017 pour la Guyane, Martinique, Guadeloupe et La Réunion, et en 2018 à Mayotte. Les DROM sont ainsi les seules régions françaises (à l'exception de l'Île-de-France en raison de sa taille) pour lesquelles ces enquêtes de l'INSEE peuvent être exploitées au niveau régional. De manière à disposer de résultats comparables sur

Pourtant, est-il encore acceptable que les références utilisées afin d'établir le taux de pauvreté soient différentes pour certains territoires ultramarins ?

Pour l'ancien ministre des Outre-mer, M. Victorin Lurel, il faut remédier à cette inégalité de traitement statistique qui ne permet pas aujourd'hui de prendre la pleine mesure de la pauvreté dans les Outre-mer³⁰. Pour M. Georges Patient³¹, sénateur de Guyane, en ne tenant pas compte des niveaux de prix élevés, l'INSEE produit des statistiques qui masquent la réalité de la pauvreté massive en Outre-mer.

Si de nombreuses données sont à présent disponibles, celles-ci ne sont pas intégrées dans des études spécifiques, territoire par territoire, sur la pauvreté et les conditions de vie, seules à même d'appréhender les difficultés matérielles rencontrées par la population.

Le niveau des prix territorialisé est aussi important à connaître pour contextualiser les situations de pauvreté monétaire. L'interprétation des taux de pauvreté devrait tenir compte des niveaux de prix pour apprécier le pouvoir d'achat des personnes en situation de pauvreté, contextualisé par rapport à un territoire donné³². Il s'agirait également de mesurer la pauvreté en conditions de vie pour évaluer l'importance des privations matérielles. Certains indicateurs pourtant capitaux pour définir les politiques de lutte contre la vie chère ne sont pas établis par les instituts statistiques, alors même que les données existent. Il faut ajouter que les enquêtes de l'INSEE sur le terrain comportent des biais et des insuffisances. L'INSEE n'enquête pas auprès des personnes qui vivent dans des logements non-répertoriés par le cadastre, des constructions sauvages ou auto-constructions. En Guyane, l'INSEE a décidé de se limiter à la bande côtière, ce qui ne traduit pas la réalité du territoire. L'INSEE a ainsi toutes les données pour calculer des indices de prix sur des paniers de consommation différenciés selon le niveau de revenu, indispensables pour analyser les écarts de pouvoir d'achat, notamment pour les plus pauvres. Il est aussi nécessaire de faire référence au revenu brut des ménages corrigé de la parité de pouvoir d'achat.

L'INSEE pourrait disposer de tous les indicateurs, mais fait des choix différents. Elle dispose de données brutes partielles qu'elle ne retrace pas et ne complète pas par des enquêtes plus approfondies pour compléter les données manquantes. Elle

les cinq territoires, cette enquête a été conduite dans tous les DROM, bien que le dispositif basé sur les statistiques administratives soit disponible à la Martinique et La Réunion. Voir : Réponse du Ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 13 juin 2019 - page 3089, à la question écrite n° 09202 de M. Georges Patient (Guyane - LaREM), publiée dans le JO Sénat du 28 février 2019 - page 1084.

³⁰ Voir sur ce point les déclarations récentes de M. Victorin Lurel, question parlementaire du 5 juillet 2018. L'article 148 de la loi de programmation relative à l'Egalité réelle Outre-mer prévoyait la remise d'un rapport sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté des populations des Outre-mer et des populations hexagonales afin d'harmoniser les méthodes de calcul appliquées entre les différents territoires.

³¹ Question écrite n°09202 de M. Georges Patient (Guyane - LaREM), publiée dans le JO Sénat du 28 février 2019 - page 1084.

³² L'INSEE réalise ainsi dans les DROM, tous les cinq ans, une opération de comparaison spatiale des prix qui vise à mesurer les écarts de niveaux de prix à la consommation entre les DROM et l'hexagone. L'INSEE produit également un indice des prix mensuel dans chaque DROM, ce qui n'existe pas dans les autres régions françaises. Enfin, la connaissance de la pauvreté continue de s'améliorer grâce à l'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie de l'INSEE, qui a été collectée spécifiquement, et pour la première fois dans les DROM, en 2018. Voir la réponse du Ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 13 juin 2019 - page 3089, à la question écrite n° 09202 de M. Georges Patient (Guyane - LaREM), publiée dans le JO Sénat du 28 février 2019 - page 1084. Les résultats de cette enquête devraient être disponibles en 2020 ou 2021.

n'investit pas non plus suffisamment dans la fiabilisation de la collecte, le traitement de ses bases de données et la mise à disposition de publications régulières en Outre-mer. Ce vaste chantier de fiabilisation des données statistiques a été pointé à maintes reprises, sans avoir été, à ce jour, mené à bien.

La délégation à l'Outre-mer considère également qu'il serait beaucoup plus efficace de publier les écarts interdéciles de revenus, qui sont disponibles pour La Réunion et la Martinique, mais qui existent également partiellement et de manière informelle pour la Guadeloupe et la Guyane, et qui sont calculés en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie à travers les traitements des enquêtes *Budget de famille*. Le revenu du premier décile est très inférieur dans les Outre-mer à ce qu'il est en moyenne nationale. *A contrario*, le niveau de vie du neuvième décile est proche des niveaux de vie moyens des départements les plus pauvres de France. Cela conduit à des conclusions différentes de celles qui stigmatisent les hauts revenus dans les territoires ultramarins, notamment ceux de certains fonctionnaires qui bénéficient d'une sur-rémunération (voir plus avant dans le texte), et oublient le vrai problème qui est celui des personnes très pauvres, ayant des niveaux de revenus significativement inférieurs à ce qu'ils sont dans l'hexagone pour les premier, deuxième et troisième déciles.

Pour la délégation à l'Outre-mer, afin d'analyser plus finement les différences de pouvoir d'achat, il serait nécessaire d'observer les habitudes de consommation au sein des différents déciles et de réaliser les comparaisons spatiales par décile. Il faudrait comparer les produits réellement consommés par les populations dans les différents déciles pour réaliser les écarts de prix sur cette base. L'INSEE, qui dispose de toutes les données permettant cette analyse, ne le fait pas pour des questions de coût³³.

La réflexion sur les indicateurs de pauvreté doit se poursuivre, un seul indicateur ne pouvant résumer à lui seul la complexité du phénomène. Dans l'approche relative de la pauvreté de l'INSEE, est considérée comme pauvre une personne qui ne peut pas accéder aux biens considérés comme « normaux » dans une société donnée. Pour l'INSEE, prendre comme seuil de pauvreté, une référence calculée à partir de la distribution de revenus de la région, est cohérent avec cette idée et se rapproche peut-être davantage du vécu de « décrochage » que cherche à mesurer la pauvreté relative³⁴. Prendre comme seuil de pauvreté, un seuil calculé à partir de la distribution nationale, reviendrait à dissocier le taux de pauvreté de la richesse et de sa distribution au plan régional. La délégation à l'Outre-mer considère qu'il est nécessaire, a minima, de produire les deux mesures,

³³ En effet, plus l'analyse porte sur des niveaux fins, plus les opérations de traitement des données ont un coût élevé. Audition M. Pascal Chevalier, responsable du département des prix à la consommation et des enquêtes ménages à la direction générale de l'INSEE, le 28 janvier 2020.

³⁴ Réponse du Ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 13 juin 2019 - page 3089, à la question écrite n° 09202 de M. Georges Patient (Guyane - LaREM), publiée dans le JO Sénat du 28 février 2019 - page 1084.

et de privilégier le seuil national dans toutes les publications, nationales et locales, de l'INSEE. La mauvaise connaissance des revenus et les différences de fiscalité ne peuvent pas à elles seules expliquer l'utilisation d'un seuil de pauvreté différent dans ces territoires. Au fond, le calcul de l'INSEE revient à considérer que la population la plus défavorisée des Outre-Mer, du fait de sa différence, doit se satisfaire d'une norme de niveau de vie inférieure à celle du reste de la nation. Ce mode de calcul sert à cacher pour partie la misère qui règne dans nos territoires et les inégalités qui y demeurent³⁵.

La délégation remarque l'inégale disponibilité de l'information statistique selon les territoires, en particulier dans les Collectivités d'Outre-mer. Si l'INSEE n'a pas de compétence sur les COM, hormis pour le recensement à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon, au regard des enjeux de politique publique et de visibilité de la pauvreté dans ces territoires, il serait nécessaire qu'il réalise une publication régulière des indicateurs de pauvreté dans les Outre-mer, afin de permettre la prise de conscience au niveau national, des difficultés sociales extrêmes dans lesquels ils se trouvent.

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.

³⁵ Voir également : Regard sur la pauvreté à La Réunion, rapport élaboré par la Commission affaires sociales, culturelles, sportives, Solidarité et égalité des chances du Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion, Assemblée plénière du 1er décembre 2017.

1.5. Les inégalités de revenu entraînent de fortes disparités de consommation

Le niveau de vie est le principal déterminant des disparités de consommation entre les ménages³⁶ car il détermine à la fois le montant et le type de consommation³⁷. En 2017, les ménages modestes consacrent une part beaucoup plus importante de leur budget aux dépenses visant à s'alimenter et à se loger : 40 % des dépenses en moyenne, tandis que les ménages les plus aisés y consacrent 24 % de leurs dépenses³⁸.

L'alimentation est le premier poste de dépenses des ménages modestes qui y consacrent 23 % de leur budget, soit six points de plus que la moyenne des ménages. Pour les ménages modestes, la part budgétaire de l'alimentation diminue toutefois, par rapport à 2011, de - 1,5 point. **Ils consacrent 16 % de leur consommation aux transports contre 24 % pour les plus aisés.** Les dépenses d'énergie, dont le carburant, représentent 209 euros par mois (5,7 % de la consommation) pour les plus aisés, contre 92 euros pour les plus modestes mais pèse plus lourdement avec 9,1 % des dépenses. **L'effort pour le logement est stable autour de 13,5 % en moyenne.** La dépense de loyer reste plus accessible à La Réunion, à 310 euros par mois en moyenne, contre 370 euros aux Antilles, et 390 euros en province, et les dépenses de chauffage sont quasi-inexistantes.

Les familles monoparentales sont particulièrement fragiles : 35,3 % des personnes pauvres vivent dans une famille monoparentale en Outre-mer. Celles-ci présentent un taux de pauvreté relatif nettement supérieur à la moyenne, alors que ce type de famille est par ailleurs presque trois fois plus fréquent en Outre-mer qu'au niveau national. En 2014, 40 % des bénéficiaires du RSA dans les DROM étaient des femmes élevant seules un ou plusieurs enfants³⁹. L'allocation familiale dès le premier enfant, attribuée uniquement dans les DROM, ne compense donc que partiellement le faible niveau de vie des familles monoparentales⁴⁰. Celles-ci ont une consommation nettement inférieure à la moyenne en raison d'un niveau de vie beaucoup plus faible. La part des dépenses alimentaires, de logement, d'habillement

³⁶ Claire Grangé, « Enquête budget de famille 2017. De fortes disparités de consommation selon le niveau de vie à La Réunion », *INSEE Analyses*, n°44, décembre 2019.

³⁷ D'après les constats de l'INSEE, c'est le niveau de vie des ménages qui influe le plus sur la part et le montant de la consommation dédiée à chacun des postes. La composition du ménage, l'âge ou le fait de posséder son logement ont un impact moindre. S'alimenter et se loger restent les postes de dépenses les plus importants pour les ménages modestes, alors que le transport par exemple prend une place plus importante pour les plus aisés. L'accès aux loisirs, aux restaurants ou aux billets d'avion est moins démocratisé en Outre-mer que dans l'hexagone.

³⁸ Claire Grangé, « Enquête budget de famille 2017. De fortes disparités de consommation selon le niveau de vie à La Réunion », *INSEE Analyses*, n°44, décembre 2019.

³⁹ CNCDDH, Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les Départements d'Outre-mer (notamment aux Antilles et à La Réunion), novembre 2017.

⁴⁰ Nadia Alibay, Gérard Forgeot, « Évaluation de la pauvreté dans les Départements d'Outre-mer à partir de l'enquête Budget de famille 2001 », ONPES, *Les Travaux de l'Observatoire*, 2005-2006, page 395.

ou de communication est bien plus élevée dans le budget des familles monoparentales, tandis que le transport pèse moins.

Les familles nombreuses, de trois enfants ou plus, présentent également un plus fort risque de pauvreté. Les familles nombreuses rassemblent 43 % des familles guyanaises et leur part continue à progresser⁴¹. La majorité d'entre elles a quatre enfants ou plus. C'est un phénomène qui concerne aussi Mayotte, où la moitié des familles sont des familles nombreuses, et dans une moindre mesure La Réunion (17 % des familles). Or, ces familles courent un risque plus important de se retrouver sous le seuil de pauvreté que le reste de la population (le ménage est plus grand, ce qui induit mécaniquement un moindre revenu par unité de consommation).

Les jeunes sont particulièrement fragilisés par le coût de la vie du fait de leur forte exposition au chômage en Outre-mer. Selon une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)⁴², d'après les données issues de l'enquête Budget de famille de 2011, les jeunes ménages ultramarins de 18-34 ans, qui vivent dans un DROM, consomment en moyenne 15 100 euros par an et par unité de consommation, soit 15 % de moins qu'un ménage du même âge de l'hexagone. Les plus jeunes sont davantage touchés : 42 % des 18-24 ans ont un faible niveau de consommation inférieur à 9 113 euros par an⁴³. L'alimentation pèse lourdement dans leur budget avec une part de 16 %, supérieure de six points par rapport à ceux de l'hexagone. Pour consommer, les jeunes ultramarins recourent plus fréquemment à leurs économies ou à l'endettement : une fois sur quatre, contre une fois sur six environ dans l'hexagone. En Guyane, en Guadeloupe et à La Réunion, les jeunes dépensent relativement moins en loisirs, sorties et culture, que le reste de la population.

Très peu d'études approfondies, d'enquêtes qualitatives spécifiques ou monographiques par territoire sont menées sur les situations de pauvreté, notamment des familles, en Outre-mer, autant par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des solidarités et de la santé, que par les Caisses d'allocations familiales et l'INSEE. Les insuffisances d'indicateurs sont également soulignées par la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques Outre-mer dans le rapport thématique de M. Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin, et de M. Yawo Nyuadzi, représentant des Collectivités au sein du Bureau de la CNEPEOM, sur *Indicateurs, outils et statistiques d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer*⁴⁴. Ce manque de visibilité nuit considérablement à la prise en compte des réalités sociales de ces territoires et conduit à un sous-dimensionnement des dispositifs de prévention et de lutte contre la pauvreté en direction des familles et des jeunes.

⁴¹ Rémi Charrier, Émilie Charles-Euphrosine, Barbara Gagnic, « Familles de Guyane : prestations et action sociale en soutien d'importants besoins », *INSEE, Dossier Guyane*, n°4, mai 2017. Nathalie Blanpain, Liliane Lincot, Avoir trois enfants ou plus à la maison, *INSEE Première*, n°1531, janvier 2015.

⁴² Mickaël Portela, « Comment les 18-34 ans consomment-ils en Outre-mer ? », *Études et résultats*, n°1059, DREES, avril 2018.

⁴³ Inférieur à 9 113 euros par an, soit 60 % de la consommation médiane de l'ensemble des ménages.

⁴⁴ Rapport biennal 2018-2019. La « pauvreté en conditions de vie » mesure conventionnellement la proportion de ménages qui déclarent au moins huit restrictions matérielles parmi une liste.

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.

2. Les niveaux de prix élevés sont attestés par de nombreuses enquêtes

2.1. Les prix sont globalement plus élevés de 10 % dans les départements et régions d'Outre-mer

Trois postes essentiels concentrent en moyenne plus de la moitié des dépenses des ménages ultramarins : les produits alimentaires et boissons non-alcoolisées (environ 18 %), les transports (18 % également) et le logement, l'eau, le gaz et l'électricité (environ 15 %). D'après les dernières données disponibles, les prix sont en moyenne 10,6 % plus élevés dans les territoires ultramarins que dans l'hexagone, au détriment du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises. La dernière enquête de l'INSEE concernant la comparaison spatiale de prix entre les cinq DROM et l'hexagone date de 2015, avec un volet consacré aux Collectivités d'Outre-Mer. Cette enquête fait partie de la série d'enquêtes sur le pouvoir d'achat des ménages (hors Mayotte) réalisées en 1985, 1992 et 2010. La prochaine enquête aura lieu en 2021⁴⁵. L'objectif est de

⁴⁵ La délégation à l'Outre-mer a reçu en audition M. Pascal Chevalier, responsable du département des prix à la consommation et des enquêtes ménages à la direction générale de l'INSEE, le 28 janvier 2020. L'opération de 2021 sera centrée sur les DROM. Il sera néanmoins proposé aux Collectivités d'Outre-mer (COM) de pouvoir réaliser en parallèle cette opération. L'INSEE ne la réalisera pas car il n'a pas de compétence dans ces territoires. En revanche, il mettra à disposition des COM qui le souhaitent les relevés de prix au niveau national, sous réserve de réaliser un travail similaire qui aura été fait dans les DROM et dans les COM, pour pouvoir disposer des comparaisons spéciales menées à un moment précis sur l'ensemble des territoires. Les directions régionales de l'INSEE dans les DROM sont responsables des opérations de productions locales ou des études locales. Des études sont réalisées au niveau local dans le cadre des directions régionales de l'INSEE ; elles donnent lieu à des partenariats avec les Observatoires des prix des marges et des revenus au niveau des différents territoires. Des opérations de mesure de l'indice des prix à la consommation permettent de mesurer les évolutions de prix d'un mois sur l'autre et permettent notamment de comparer ces évolutions entre les DROM, entre les territoires et avec la France hexagonale. Ces opérations de mesure d'évolution des

mesurer les écarts de prix sur un ensemble de produits largement consommés par les ménages, comprenant notamment l'alimentation, les loisirs, la santé, le logement, l'énergie et les transports. En mars 2015, 90 000 prix ont été relevés par l'INSEE dans l'hexagone et 4 000 à 7 000 dans chaque DROM⁴⁶. Ce dispositif d'enquêtes est complémentaire à la mesure de l'évolution des prix (l'indice des prix à la consommation), effectuée chaque mois dans chaque DROM comme dans l'hexagone⁴⁷.

prix donnent des résultats tous les mois. Elles consistent à mesurer des évolutions de prix, et pas des comparaisons de niveau de prix. Pour mesurer les comparaisons de niveau de prix, les écarts de prix entre territoires, l'INSEE s'est engagé à mener régulièrement une opération spécifique tous les cinq ou six ans ; il s'agit des opérations de comparaison spatiale des prix dont l'objectif est de mesurer des écarts de prix à la consommation sur l'ensemble des produits consommés par les ménages. Pour cela, l'INSEE sélectionne un échantillon, un panier représentatif des biens et services consommés par les ménages pour lesquels il relève les prix qui permet de mesurer des écarts de prix entre le territoire hexagonal et chacun des DROM, dans le cadre des règles en vigueur au niveau international, notamment dans le cadre des opérations de mesure de parité de pouvoir d'achat. Ces règles sont appliquées dans le cadre des comparaisons spatiales de prix.

⁴⁶ Cette enquête a pour objectif de mesurer des écarts de prix à la consommation sur l'ensemble des produits consommés par les ménages entre le territoire hexagonal et chacun des 5 DROM avec un volet effectué dans les Collectivités d'Outre-mer, dans le respect des règles internationales de mesure de parité de pouvoir d'achat (PPA). Ces données ont été complétées par des tarifs collectés directement auprès d'organismes publics ou privés sur les services de santé, les télécommunications, les assurances, par exemple. Pour les loyers, l'enquête logement de 2013 a été mobilisée. Il faut pouvoir comparer des prix de produits relativement précis, donc des prix de produits comparables sur les différents territoires, et que les produits pour lesquels l'INSEE compare les prix soient suffisamment représentatifs de la consommation des ménages sur ce territoire. Au-delà des relevés de prix menés sur le terrain par des enquêteurs, un certain nombre de tarifs ont été collectés directement auprès d'organismes ou sur Internet lorsque c'était possible, notamment en ce qui concerne les services de santé, les communications, les assurances. Pour les loyers, l'INSEE s'appuie sur l'enquête Logement réalisée en 2013, qui fait partie du dispositif d'enquêtes de l'INSEE auprès des ménages, et qui permet d'obtenir des prix de loyers de logements comparables. Les loyers de logements comparables ont donc été introduits dans la comparaison spatiale des prix.

⁴⁷ Cet indice ne donne des informations que sur l'évolution des prix et pas sur une comparaison du niveau des prix. L'opération de 2021 sera centrée sur les DROM. Il sera néanmoins proposé aux Collectivités d'Outre-mer (COM) de réaliser en parallèle cette opération. L'INSEE ne la réalisera pas car il n'a pas de compétence sur ces territoires. En revanche, il mettra à disposition des COM qui le souhaitent les produits et les variétés pour lesquels il aura effectué des relevés au niveau hexagonal, sous réserve de réaliser un travail similaire à celui qui aura été fait dans les DROM, dans les COM. Cela permettra de mener cette opération au niveau des différentes COM. Une proposition sera faite par l'INSEE national au niveau de chaque COM pour une collaboration en ce sens pour avoir des comparaisons spéciales menées à un moment précis sur l'ensemble des territoires. Pour comparer les prix, l'enquête doit opérer un compromis entre deux objectifs : comparer les prix de produits comparables sur les différents territoires, et être représentatif de la consommation de chaque territoire. Trois indices sont utilisés pour prendre en compte les paniers de consommation différents entre territoires :

- l'écart de prix perçu par un habitant du territoire A : la différence de coût pour les habitants d'un territoire A s'ils faisaient leurs achats sur le territoire B (sans changer leur consommation) ;
- l'écart de prix perçu par un habitant du territoire B : la différence de coût pour les habitants d'un territoire B s'ils faisaient leurs achats sur le territoire A (sans changer leur consommation) ;
- un indice de Fisher qui correspond à la différence de coût pour un consommateur moyen à mi-chemin des habitudes de consommation des territoires A et B.

L'INSEE a démontré que les prix sont globalement plus élevés (écart de prix de Fisher⁴⁸) de : + 11,6 % en Guyane, + 12,3 % en Martinique, + 12,5 % en Guadeloupe, + 6,9 % à Mayotte, + 7,1 % à La Réunion, et de + 55 % en Polynésie française et + 44 % en Nouvelle-Calédonie (en 2016 pour ces deux Collectivités)⁴⁹.

Tableau : Les écarts de prix par territoire constatés par l'INSEE

	Panier hexagonal acheté en Outre-mer	Panier ultramarin acheté dans l'hexagone	Ecart moyen (Indice de Fisher)
Mayotte	16,7	2,0	6,9
La Réunion	10,6	- 3,6	7,1
Guyane	16,2	- 6,8	11,6
Martinique	17,1	- 7,1	12,3
Guadeloupe	17,0	- 7,5	12,5
Nouvelle-Calédonie	44,0	- 19,0	33,0
Polynésie française	55,0	- 19,0	39,0

Sources : INSEE, mars 2015, CEROM, ISFP comparaison partielle pour Mayotte, consommation des ménages hors loyers, fioul, gaz de ville et transports ferroviaires. Les données ne sont pas disponibles pour Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

Par rapport à l'enquête de 2010, les écarts de prix du panier de consommation hexagonal ont tendance à se réduire pour la Guyane et La Réunion, mais sont en hausse aux Antilles. Il faut toutefois noter que les écarts de prix sur la base du panier local sont plus favorables en Martinique et Guadeloupe, en comparaison avec l'enquête similaire de 2010.

Évolutions des écarts de prix entre les DROM et l'hexagone, d'après les enquêtes de comparaison spatiale de prix de l'INSEE, 1985, 1992, 2010, 2015

	Sur la base d'un panier de consommation hexagonal				Sur la base d'un panier de consommation local	
	1985	1992	2010	2015	2010	2015
La Réunion	18,2	12,5	12,9	11,0	- 0,3	- 3,4
Guyane	20,9	18,5	19,1	16,4	- 4,6	n.d.
Guadeloupe	17,3	9,5	15,9	17,4	- 2,3	- 7,6
Martinique	16,2	8,4	17,6	18,1	- 2,6	- 7,7

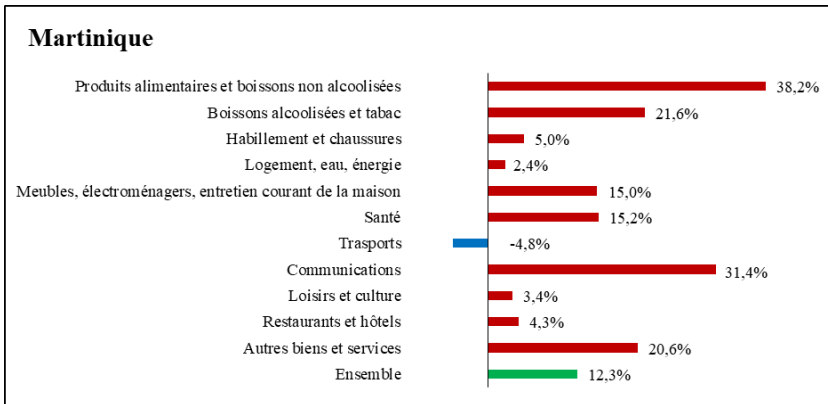
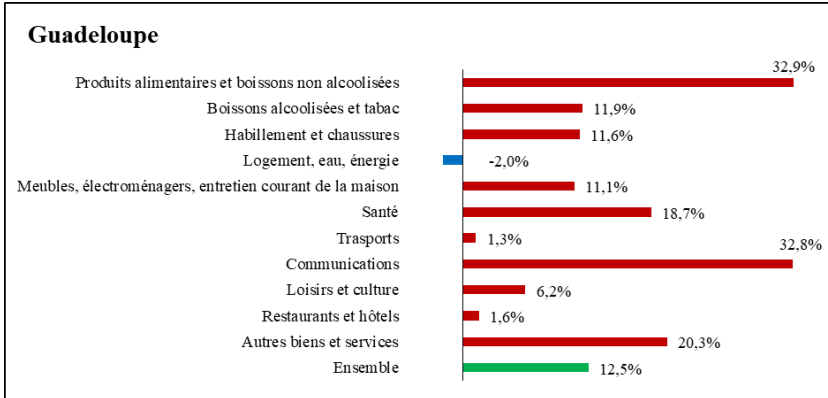
Source : Fedom, Tableau de bord 2019, page 35, d'après l'INSEE, enquête de comparaison spatiale de prix, hors loyer. Champ : consommation des ménages hors fioul, gaz de ville et transports ferroviaires.

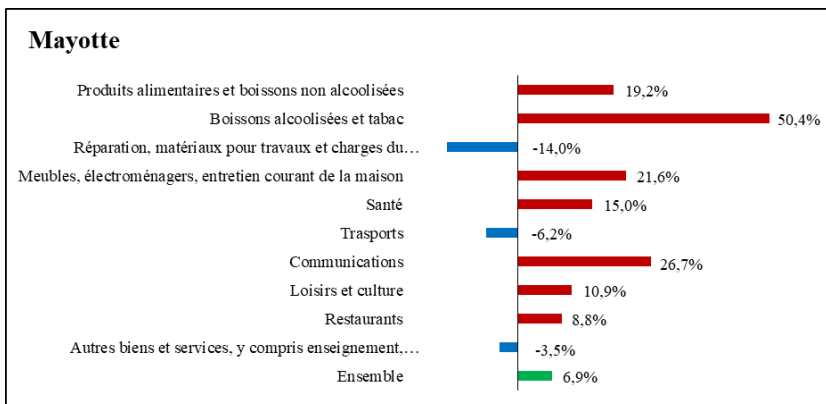
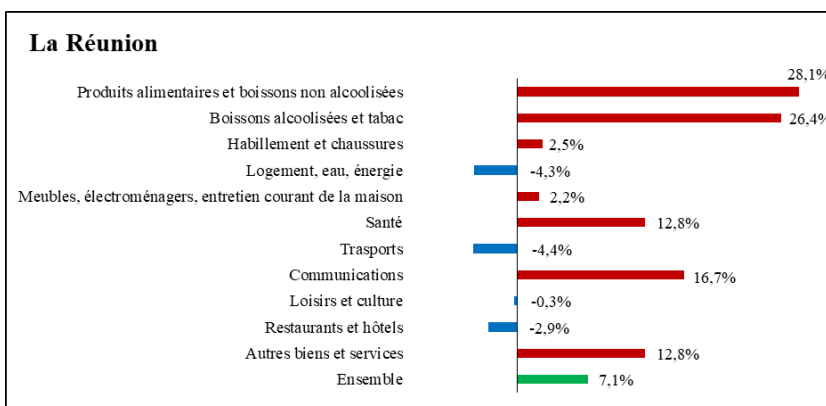
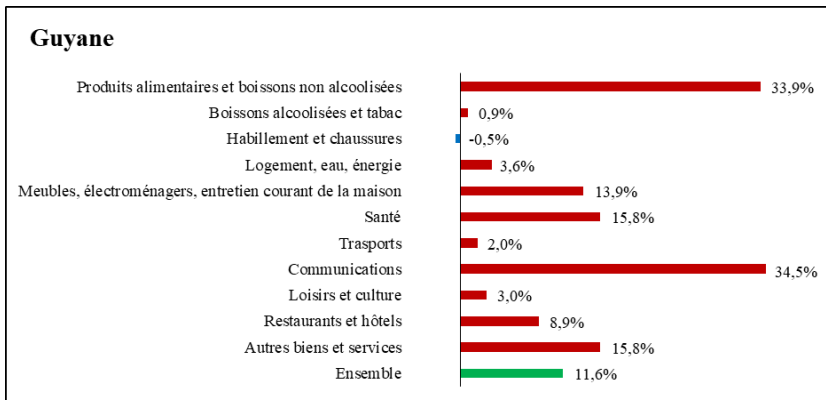
⁴⁸ L'indice de Fisher est la mesure conventionnelle des mesures d'écart de prix permettant de synthétiser en un indice unique un certain nombre d'indices de prix à la consommation. Lecture du tableau : En prenant comme référence le panier de consommation des ménages hexagonaux, les prix en Martinique étaient en moyenne supérieurs de 17,1 % à ceux de l'hexagone. En prenant comme référence le panier martiniquais, les prix dans l'hexagone étaient inférieurs de 7,1 % à ceux en Martinique. L'écart de prix de Fisher, moyenne géométrique des deux écarts, tient compte de l'adaptation des habitudes de consommation des ménages qui changent selon le territoire. Cet écart montre que les prix sont globalement supérieurs de 12,3 % en Martinique par rapport à ceux de l'hexagone.

⁴⁹ Sources : IEDOM, et enquêtes de comparaison spatiale de l'INSEE, l'ISEE et l'ISPF.

Les écarts de prix sont aussi très différents selon le territoire et la catégorie de produits considérés. Les écarts de prix des transports, de l'ameublement, de l'hôtellerie-restauration ont diminué, tandis que ceux des boissons alcoolisées et de l'habillement ont le plus augmenté. Mais ce sont les produits alimentaires qui présentent l'écart de prix le plus significatif par rapport à l'hexagone : + 35 % en moyenne. Cet écart ne s'est pas résorbé entre 2010 et 2015.

Écarts de prix constatés par catégorie de produits et par territoire





Source : Institut national de la consommation, Sophie Rémond, Commerce en Outre-mer : des écarts de prix allant de + 6,9 % à + 12, 5 % avec la métropole, août 2019, d'après l'avis de l'Autorité de la concurrence n°19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer.

Les écarts de prix sur les produits alimentaires sont de + 40 % à La Réunion et + 50 % en Martinique, ce qui pèse beaucoup sur le panier des ménages les plus modestes. L'alimentaire est l'un des postes de consommation les plus importants, qui représente 15 % des dépenses de consommation dans les villes. Aux Antilles, cet écart de prix alimentaire a plutôt tendance à augmenter.

Les services de téléphonie mobile et Internet sont plus chers Outre-mer : + 60 % aux Antilles-Guyane et + 20 % à La Réunion pour la téléphonie (+ 40 % pour l'accès à Internet). Les écarts sur la téléphonie se sont accrus par rapport à 2010, en raison notamment des fortes baisses de prix dans l'hexagone⁵⁰, mais ont diminué pour l'accès à Internet.

Concernant la santé, les écarts de prix sont assez homogènes selon le territoire, et plutôt stables dans le temps : de + 15 à + 20 % selon le territoire sur la base du panier de consommation hexagonal, et de - 10 % à - 15 % sur la base du panier de consommation ultramarin.

La délégation considère que la mesure de l'écart de prix entre les territoires ultramarins et l'hexagone n'est pas la seule référence pertinente. La référence pertinente ne doit pas être le niveau de prix pratiqué dans l'hexagone mais le revenu disponible des populations d'un territoire donné. Les prix de vente sont souvent plus élevés, parfois équivalents, en Outre-mer, mais ceux-ci restent insupportables pour une population très souvent pauvre, sans revenus ou avec des revenus très inférieurs à ceux de l'hexagone, et qui n'a pas d'alternative locale. L'objectif final est donc de faire baisser les prix, en priorité sur les denrées alimentaires et les produits de première nécessité, au-delà même des prix pratiqués dans l'hexagone pour satisfaire la demande.

2.2. Les écarts de prix sont encore plus élevés dans les Collectivités d'Outre-mer

D'après les études de l'IEOM, par rapport à l'hexagone, les écarts moyens (indice de Fisher) ont atteint 39 % en 2016 en Polynésie française, par rapport à l'hexagone, contre 26 % en 2010, et 33 % en 2015 pour la Nouvelle-Calédonie. Le panier hexagonal est 55 % plus élevé en Polynésie française et 44 % en Nouvelle-Calédonie. Ceci alors que l'inflation est restée modérée au cours des trois dernières années : - 0,5 % en Polynésie française, - 1 % pour Wallis-et-Futuna, par rapport à + 1 % dans l'hexagone. La crise de 2008 a été suivie d'une période de décélération des prix puis par une baisse de l'inflation (2011-2015). Les prix ont recommencé à augmenter de nouveau depuis 2016. **Selon les données publiées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le panier moyen dans l'archipel coûte 108 % plus cher que dans l'hexagone.**

⁵⁰ L'écart de prix n'a pas augmenté à cause d'une augmentation des prix, mais à cause d'une baisse des prix dans l'hexagone non répercutée en Outre-mer.

2.3. La mesure des écarts de prix fait débat

Pour établir ses relevés de prix, l'INSEE utilise deux paniers de consommation, un panier « hexagonal » et un panier « local ». L'INSEE essaie de retenir les produits les plus comparables tout en étant les plus représentatifs de la consommation de chacun des territoires. Sur le plan méthodologique, il faut d'une part comparer des prix de produits relativement précis, donc des prix de produits comparables dans les différents territoires, et d'autre part pour chacun des produits pour lesquels l'INSEE effectue des comparaisons, les prix soient suffisamment représentatifs de la consommation des ménages sur ce territoire. Les prix plus élevés de certains produits incitent également les ménages à adopter une répartition différente de leurs dépenses de consommation. Cette mesure des prix fait débat car l'INSEE agrège des données et présente des moyennes, sans faire de distinction par « ménage-type ». Certains produits consommés quotidiennement ont un impact nettement plus important que d'autres sur le ressenti de cherté.

Les effets de structure de la population ultramarine induisent aussi des différences importantes sur la consommation des ménages. Les familles monoparentales, les familles nombreuses et les ménages complexes⁵¹, sont beaucoup plus nombreux en Outre-mer ce qui a des effets sur le niveau de vie et le poids des dépenses notamment de logement. À l'inverse, les familles recomposées sont plus rares que dans l'hexagone. La population est aussi en moyenne plus jeune en Outre-mer.

Les écarts de prix sont plus élevés en considérant le panier de consommation « hexagonal » appliqué en Outre-mer. L'association de consommateurs Familles Rurales, publie chaque année le rapport de son Observatoire des prix créé en 2006⁵². **Le prix moyen du panier calculé sur la base de 35 produits de consommation courante coûte en moyenne 231,8 euros en Outre-mer contre 139,5 dans l'hexagone, soit 66 % plus cher.** L'association a analysé la situation des consommateurs de trois territoires : à Mayotte, la différence de prix est de 73%, à 241 euros, à La Réunion : 225 euros, et en Martinique : 180,7 euros. Le constat est le même pour le « panier premier prix » qui s'établit à 183 euros en Outre-mer contre 104,8 euros dans l'hexagone.

⁵¹ Selon la définition de l'INSEE, les ménages qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées, ou toutes autres combinaisons de familles et personnes isolées.

⁵² Consommation et vie pratique, rapport d'étude, janvier 2019. Familles Rurales est une association agréé de défense des consommateurs depuis 1975 qui mène de nombreuses actions pour défendre les intérêts des familles. Les « veilleurs consommation » relèvent, pendant toute l'année, les prix de 35 produits de consommation courante dans des magasins de tailles différentes (hypermarché, supermarché et hard discount) et sur plusieurs types de produits (marque nationale, marque de distributeur ou premier prix).

Écarts de prix sur le panier de consommation établi par Familles Rurales

	Marques nationales	1 ^{er} prix	Prix moyen
Mayotte	268	214,7	241,3
La Réunion	281,2	170,6	225,9
Martinique	188,9	172,5	180,7
Moyenne Outre-mer	280,7	182,9	231,8
Moyenne nationale	180,5	104,8	139,6

Source : Familles Rurales, Consommation et vie pratique, rapport d'étude, janvier 2019, page 12, en euros.

La délégation à l'Outre-mer considère que l'indice de Fisher mériterait d'être calculé par déciles, et pas uniquement en moyenne, notamment en ce qui concerne l'alimentation. L'indice de Fisher⁵³ correspond à la différence de coût pour un consommateur moyen, à mi-chemin des habitudes de consommation entre les deux territoires (hexagonal et local). Il faudrait pouvoir comparer chaque type de produit consommé dans les différents déciles. A titre d'exemple, en Polynésie française, l'indice de Fisher compare le prix du panier de la ménagère alimentaire type, tel qu'il existe dans l'hexagone. L'indice indique des écarts de prix deux à trois fois plus élevés, insupportables pour les personnes les plus pauvres, or, en Polynésie française, celles-ci ne consomment jamais de produits frais importés venant de l'hexagone. *A contrario*, elles consomment des produits de première nécessité, du pain, du riz, faisant l'objet d'une politique des prix du gouvernement de Polynésie française conduisant à ce que ces produits de première nécessité soient taxés à taux zéro et subventionnés par le Pays, ce qui permet, par exemple, de vendre la baguette de pain à moitié prix par rapport à ce qu'elle est au niveau national.

L'indice de Fisher ne tient pas non plus compte de la part importante d'autoconsommation, notamment alimentaire. Toujours en Polynésie française, l'Institut de la statistique a effectué une étude sur la consommation du premier décile. Celui-ci est arrivé à la conclusion que la moitié de la consommation alimentaire des personnes du premier décile est autoconsommée, autoproduite, ce qui change tout en termes d'évaluation de la réalité du pouvoir d'achat relatif des individus.

La délégation remarque que les comparaisons spatiales de prix sont uniquement focalisées sur la comparaison des prix par rapport à l'hexagone, mais cette méthode est réductrice car au sein même de l'hexagone, il y a d'importantes différences entre la région parisienne et le reste de la France, les métropoles, les grandes régions plutôt riches et les autres. Toujours faire la comparaison terme à terme avec l'hexagone fausse le jugement et amplifie la perception de la cherté de la vie par rapport à un standard de consommation

⁵³ L'INSEE suppose que les habitudes de consommation des individus diffèrent selon le territoire de résidence. Ainsi, les individus n'ont pas le même panier de biens et services selon qu'ils habitent dans un territoire ultramarin ou dans l'hexagone. Ainsi, pour calculer un indice des prix d'un panier prenant en compte l'adaptation des habitudes de consommation, l'INSEE fait la moyenne de l'indice des prix de deux paniers distincts : le premier panier correspond à un panier hexagonal consommé en Outre-Mer ; le second panier est un panier de consommation ultramarine (consommation moyenne des habitants d'Outre-Mer) consommé dans l'hexagone. La moyenne des deux indices forme l'indice de type Fisher.

purement conventionnel. La délégation estime que les enquêtes de comparaison spatiale de prix et budget de famille menées par l'INSEE doivent être régulièrement mises à jour et leur mesure affinée car le panier de consommation n'est pas le même pour les personnes les plus déshéritées qui sont encore plus durement touchées par le niveau des prix des produits de première nécessité. De plus, les raisonnements sur des moyennes faussent considérablement l'appréciation du pouvoir d'achat réel des plus pauvres.

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.

2.4. Les restrictions de consommation touchent principalement les dépenses alimentaires, de loisir et les biens de consommation durables

Si les habitudes de consommation sont en partie différentes en Outre-mer, sur le moyen terme, la structure du budget⁵⁴ converge progressivement vers celle de l'hexagone. Certaines disparités, en particulier l'accès aux loisirs ou aux restaurants, témoignent encore de la faiblesse du niveau de vie d'une majorité de la population. Les travaux de M. Henri Martin portent sur les disparités territoriales de consommation entre l'hexagone et les Outre-mer⁵⁵. L'enquête *Budget de Famille* conduite par l'INSEE depuis 1979 permet d'étudier à la fois les revenus et les dépenses de consommation des ménages. Les ménages sélectionnés par échantillon consignent leurs dépenses (notamment les tickets de caisse et les factures) pendant une période de deux semaines et répondent à trois questionnaires (concernant notamment l'équipement du logement et le ressenti de la situation financière). Cette enquête est menée auprès de 5 000 ménages dans les DROM (1 000 par DROM), et 10 000 dans l'hexagone. **Les ménages guyanais, réunionnais et mahorais dépensent en moyenne environ 3 000 euros annuels de moins que les ménages de l'hexagone⁵⁶.**

Les moindres dépenses et restrictions de consommation concernent essentiellement l'alimentation, l'habillement, la santé, les loisirs et l'hôtellerie-restauration. L'autoconsommation et les habitudes alimentaires (davantage de fruits

⁵⁴ Notamment à La Réunion, voir : Claire Grangé, « *Enquête budget de famille 2017. De fortes disparités de consommation selon le niveau de vie à La Réunion* », *INSEE Analyses*, n°44, décembre 2019.

⁵⁵ Henri Martin, « La consommation des ménages dans la France d'Outre-mer : quelles disparités avec la métropole ? », *Études caribéennes*, 37-38, août-décembre 2017. Pour des raisons de disponibilité de l'information, l'étude se focalise sur les cinq Départements et Régions d'Outre-mer. La méthode mobilisée s'appuie sur des statistiques descriptives et le recours à des modèles économétriques. M. Henri Martin a été reçu en entretien par la rapporteure, Mme Véronique Biarnaix-Roche le 26 février 2020.

⁵⁶ Toutes choses égales par ailleurs, en neutralisant les effets de population et à revenu égal, les dépenses de consommation sont plus faibles en Guyane, à La Réunion et à Mayotte que dans l'hexagone, notamment pour l'alimentation, l'alcool, le tabac et les loisirs.

et légumes au détriment des viandes et poissons plus chers) expliquent en partie cet écart. Les taux d'équipement des ménages ultramarins en téléviseur, lave-linge et congélateur sont proches de ceux des ménages de l'hexagone. La possession de lave-vaisselle et de véhicule motorisé reste très inférieure en Outre-mer. **La situation de Mayotte se distingue par un taux d'équipement extrêmement faible en électroménager et en véhicule motorisé** (seuls 26 % des ménages mahorais en disposent contre 70 % à La Réunion).

L'enquête de l'INSEE Budget de Famille comporte une question sur l'utilisation que les ménages feraient de ressources financières supplémentaires. Les réponses avancées en Outre-mer sont comparables à celles des ménages de l'hexagone : l'épargne et les loisirs sont les postes privilégiés⁵⁷. Toutefois, il faut noter que les ménages mahorais se distinguent avec une priorité accordée à l'éducation, la culture et au logement, ce qui traduit la faiblesse du niveau de vie.

Pour la délégation à l'Outre-mer, une réflexion approfondie doit être menée sur les restrictions de consommation. Les études concernant la pauvreté en conditions de vie, qui mesure la proportion de ménages déclarant des restrictions matérielles parmi une liste conventionnelle, n'existent pas à ce jour en Outre-mer. Une analyse qualitative fine des restrictions de consommation des ménages pauvres et modeste doit être conduite pour identifier la nature des biens ou services auxquels les personnes sont amenées à renoncer : alimentation, biens de consommation durable, véhicule automobile, logement... afin de mieux cibler les instruments d'intervention. L'analyse doit aussi porter sur le ressenti du pouvoir d'achat : les personnes renoncent-elles à une consommation par manque de moyens, par arbitrages entre différents achats, ou parce que les produits proposés sont trop chers pour l'usage qui peut en être fait (niveau élevé des prix des biens importés) ?

⁵⁷ À titre d'exemple, si les ressources des ménages guadeloupéens augmentaient d'environ 10 %, un tiers des ménages affecteraient ce surplus à leur épargne ou à des dépenses consacrées à leurs loisirs ou vacances. Un autre tiers utiliserait cet argent supplémentaire pour le remboursement de ses crédits, pour ses dépenses de santé ou de logement. Ces déclarations cachent toutefois des disparités importantes selon le revenu des ménages : les plus pauvres auraient plutôt tendance à dépenser davantage pour leur santé, tandis que les plus riches souhaiteraient dépenser plus pour leurs loisirs et vacances ou épargner davantage. Ces arbitrages mettent en lumière les restrictions que s'imposent les ménages à bas revenus dans leurs comportements de consommation. Voir : Lise Demougeot, Nicolas Kempf, Baptiste Raimbaud, « Les comportements de consommation en 2017, Le budget dédié aux transports dépasse ceux du logement et de l'alimentation », *INSEE Analyses Guadeloupe*, décembre 2018. Paradoxalement, les ménages ultramarins ont une perception plus positive de leur niveau de vie que les ménages de l'hexagone et cela même s'ils estiment avoir besoin de davantage de ressources financières pour assurer leur subsistance.

3. La cherté des produits alimentaires et de première nécessité frappe durement les plus démunis

3.1. L'alimentation est la première préoccupation des ménages les plus déshérités

Les niveaux élevés de prix des produits alimentaires accentuent la cherté de la vie, en particulier pour les plus défavorisés, tandis que les classes moyennes se sentent davantage préoccupées par les prix des transports, des communications et du logement.

Comme le montrent les enquêtes de l'INSEE, les écarts de prix s'expliquent d'abord par la cherté des produits alimentaires dont les prix sont plus élevés de 34 % à 49 % par rapport à l'hexagone, alors qu'il s'agit d'un des premiers postes de consommation des ménages⁵⁸. Le logement, la santé et les communications viennent ensuite. Ces postes pèsent aussi plus lourd dans le budget des ménages, mais avec un écart de prix moindre. Par exemple, à La Réunion, en 2017, 330 euros sont dépensés en moyenne chaque mois par unité de consommation⁵⁹ pour les achats de produits alimentaires et de boissons non alcoolisées. Ce budget reste inférieur à celui constaté dans l'hexagone, malgré des prix alimentaires plus élevés en Outre-mer, ce qui s'explique en partie par des consommations alimentaires différentes : les Réunionnais consomment davantage de riz, produit moins coûteux, et de produits de moindre qualité, notamment de la viande surgelée à bas coût.

La dépense d'alimentation est une priorité pour les personnes âgées défavorisées. La moitié des plus de 65 ans a de faibles revenus en Outre-mer. L'alimentation est de loin, le premier poste de dépenses des aînés défavorisés, avec 28 % de leur consommation totale en Martinique, soit 13 points de plus que la moyenne régionale⁶⁰.

Le poste d'alimentation pèse aussi davantage dans le budget des jeunes. La part de l'alimentation dans leur budget, de 15 %, est supérieure de six points pour les 18-24 ans, de trois points pour les 25-29 ans et d'un point pour les 30-34 ans, par rapport à un ménage de jeunes de l'hexagone, et cela en raison essentiellement du différentiel de prix⁶¹.

⁵⁸ Les ménages les plus modestes, proportionnellement à leur budget total de consommation, dépensent plus que les ménages aisés pour les produits alimentaires et le logement (loyers, charges, eau, énergie).

⁵⁹ Claire Grangé, « Enquête budget de famille 2017. De fortes disparités de consommation selon le niveau de vie à La Réunion », *INSEE Analyses*, n°44, décembre 2019. L'unité de consommation (UC) permet de prendre en compte la taille du ménage. Ces unités pondèrent la taille d'un ménage en fonction de l'âge de ses membres : le premier adulte compte pour 1, les autres personnes de 14 ans ou plus pour 0,5 et les moins de 14 ans pour 0,3.

⁶⁰ Nicolas Kempf, Lise Demougeot, Baptiste Raimbaud, « Les comportements de consommation en 2017. Le transport devient le premier poste de dépenses des ménages », *INSEE Analyses Martinique*, décembre 2019.

⁶¹ Mickaël Portela, « Comment les 18-34 ans consomment-ils en Outre-mer ? », DREES, *Études et résultats*, n°1059, avril 2018.

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.

3.2. Les dépenses contraintes touchent plus fortement les plus modestes

Les prix de la grande distribution focalisent l'attention, pourtant, les prix de l'énergie, de l'eau, des transports individuels, du transport aérien, des télécommunications sont souvent très élevés en Outre-mer. Pour la délégation, il est essentiel de faire baisser les prix des dépenses contraintes en concertation avec les opérateurs économiques concernés et les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, sociétés d'économie mixte...).

Les dépenses contraintes pèsent de plus en plus dans le budget des ménages. L'INSEE réalise des études de consommation en prenant en compte la part des dépenses contraintes (ou non-substituables) : frais pré-engagés, abonnements, forfaits téléphoniques... L'INSEE les comptabilise pour mettre en évidence le pouvoir d'achat en fin de mois. Les dépenses pré-engagées représentent un tiers du budget des ménages ultramarins, un niveau comparable à celui de l'hexagone⁶². L'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion a récemment lancé une étude en partenariat avec l'INSEE et portant sur les dépenses des ménages qui doit permettre de mieux appréhender le poids réel des dépenses contraintes des ménages (frais de logement, abonnements, télécommunications et

⁶² À La Réunion, les dépenses contraintes représentent en moyenne près de 30 % des dépenses des ménages. La moitié de celles-ci est consacrée au logement, avec en moyenne 15 % des dépenses des ménages réunionnais soit la moitié des dépenses pré-engagées. Les dépenses de logement pèsent davantage dans le budget des locataires aux revenus modestes avec 17 % des dépenses de ceux-ci en Guadeloupe. Par rapport à l'hexagone, le poids des dépenses contraintes de logement est inférieur dans les Départements d'Outre-mer pour les ménages les plus modestes, ceux-ci étant plus souvent éligibles aux aides au logement, de par la faiblesse de leurs revenus. Voir : Christian Monteil, Frédéric Kosmowski, INSEE, *Économie de La Réunion*, n°136, d'après l'enquête budget de famille 2006. Voir également : Henri Martin, « La consommation des ménages dans la France d'Outre-mer : quelles disparités avec la métropole ? », *Études caribéennes*, 37-38, août-décembre 2017. La proportion de dépenses contraintes reste relativement peu sensible au niveau de vie des ménages. Alors qu'en France hexagonale ce sont les ménages les plus modestes qui supportent la charge la plus lourde de dépenses contraintes (35 % de leurs dépenses), la relation s'inverse dans les Départements d'Outre-mer. Le poids des dépenses pré-engagées augmente avec le niveau de vie : la part des dépenses pré-engagées des ménages les plus aisés est supérieure de deux points à celle des ménages les plus modestes. Celui-ci représente un tiers des dépenses des actifs en emploi. Voir : Lise Demougeot, Nicolas Kempf, Baptiste Raimbaud, « Les comportements de consommation en 2017, Le budget dédié aux transports dépasse ceux du logement et de l'alimentation », *INSEE Analyses Guadeloupe*, décembre 2018. Le transport devient le premier poste de dépenses en Martinique et en Guadeloupe, avec 20 % du budget des ménages.

télévision...) et leur reste à vivre (reliquat résiduel du salaire après déduction des charges fixes) en fonction des types de ménages.

Les dépenses d'énergie ne sont que partiellement compensées par des dispositifs sociaux. Les tarifs de l'énergie et des produits pétroliers sont en augmentation plus rapide que le niveau de vie moyen par habitant et l'inflation, ce qui crée des tensions et conflits sociaux récurrents. Entre 1998 et 2013, les prix de l'énergie, des produits pétroliers et des transports ont fortement augmenté de + 29 %. Depuis 2018, à La Réunion, ceux-ci sont en partie compensés par le chèque énergie, en remplacement des tarifs sociaux de l'énergie précédemment en vigueur. Il est généralisé sur le territoire et versé automatiquement sous conditions de revenus.

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, la non application de la péréquation nationale du prix de l'électricité permise par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) conduit à ce que les consommateurs à payer leur kilowattheure le double de ce qui est applicable dans l'ensemble de l'hexagone et au reste des Outre-mer. Ainsi, en Polynésie française, les 20 % des ménages les moins riches consacrent 10 % de leur budget à l'énergie domestique (ISPF). La moindre hausse est particulièrement ressentie en raison du besoin et du caractère quotidien de ces achats.

Dans les DROM, malgré l'existence de prix plafonds, les hydrocarbures sont plus chers en moyenne que dans l'hexagone. La délégation rappelle que les prix des hydrocarbures ont été moins chers en Outre-mer que dans l'hexagone dans le passé, mais qu'à présent, ceux-ci sont proches désormais. Des mouvements sociaux ont eu lieu en décembre 2008 en Martinique, Guadeloupe et Guyane, pour dénoncer les prix élevés des carburants. En 2018, l'augmentation du prix du carburant a été de 13,1 % à La Réunion, dans un contexte où la mobilité est caractérisée par le « tout voiture » et la faiblesse des transports en commun. En conséquence, c'est à La Réunion que le mouvement des « gilets jaunes » a été le plus dur en novembre 2018, au point de paralyser l'île pendant trois semaines. L'évènement déclencheur a été l'annonce de l'augmentation de la taxe carbone et une nouvelle hausse anticipée du prix des carburants. Face à la mobilisation, le Conseil régional a annoncé le gel de la taxe spéciale sur la consommation de carburant en vigueur dans l'île alors que les taxes représentent 40 % du coût final du gazole et 50 % de celui de l'essence⁶³.

La réglementation des prix du carburant est autorisée par la loi lorsqu'il y a une situation de monopole ou une entrave au libre de jeu de la concurrence. C'est le cas pour les carburants en Outre-mer où certaines sociétés se trouvent en situation de monopole de fait pour l'importation, le stockage ou le raffinage. Des prix maximum des produits pétroliers et gaziers sont donc fixés par les Préfets dans les DROM, en raison des restrictions de concurrence constatées dans la filière qui ont conduit depuis 1986 à administrer les prix. Ceux-ci sont calculés en fonction des coûts supportés par les entreprises et de la rémunération des capitaux ou de leur marge

⁶³ La taxe spéciale sur la consommation des carburants (TSCC) est un dispositif en vigueur exclusivement dans les DROM, dont les tarifs sont votés par les Conseils régionaux. La TSCC remplace la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), non applicable sur le carburant en Outre-mer.

commerciale. Les prix hors taxes des carburants sont supérieurs d'environ 30 % dans les Outre-mer à ceux de l'hexagone. C'est donc la modération de la fiscalité locale (TSCC), plus faible que la fiscalité nationale (TICPE), qui permet d'avoir un prix toutes taxes comprises (TTC) proche en moyenne de ceux pratiqués dans l'hexagone.

Si les prix réels des billets d'avion hors inflation ont pu évoluer à la baisse sur une longue période depuis les années 1950-60, de grandes disparités sont constatées. Les prix des billets d'avion risquent d'augmenter après la crise sanitaire du Covid-19, alors qu'ils s'étaient stabilisés à des niveaux de prix élevés ces dernières années. Les prix des billets d'avion pour les Outre-mer pourraient augmenter compte tenu des mesures sanitaires et de l'affaiblissement de la concurrence aérienne. Les vols régionaux et les dessertes locales ont été stoppés pendant deux mois, entraînant des risques financiers importants pour les compagnies locales qui sont menacées de cessation d'activité. Les salariés d'Air Antilles et d'Air Caraïbes ont dénoncé le danger économique qui menace l'avenir de leurs compagnies. Des milliers d'emplois sont en jeu ainsi que la desserte de la zone Caraïbe, qui, si elles disparaissaient, ne relèverait plus que du monopole de la compagnie nationale, Air France. Les compagnies locales ont été très peu couvertes par les mesures gouvernementales d'accompagnement de la reprise, alors qu'elles représentent un atout économique important pour les Outre-mer. Les vols commerciaux ont repris mais restent fortement limités par les mesures sanitaires, faisant également craindre une forte baisse de l'activité touristique.

Sur le plus long terme, les prix ont baissé durant plusieurs années, mais ceux-ci atteignent un niveau plancher compte tenu des impacts environnementaux et des réglementations afférentes. De grandes disparités sont constatées selon les territoires de départ, avec une forte saisonnalité. En Guyane, la concurrence a fait baisser les prix, tandis que les territoires desservis par moins de trois compagnies n'ont pas réellement bénéficié d'une concurrence suffisante pour entraîner la baisse des tarifs. Selon la direction générale de l'aviation civile, en 2019, le prix des billets a augmenté depuis l'hexagone vers les Outre-mer de 6,7 %⁶⁴. Au départ des DROM, les tarifs ont progressé de 3,9 %, à comparer aux + 2,3 % constatés au départ de France hexagonale, toutes destinations confondues (2019, DGAC). Au-delà de la tendance à la hausse observée depuis 2017, les prix en 2019 restent toutefois inférieurs à ceux mesurés sur la période 2012-2015. Les plus fortes augmentations s'observent au départ des Antilles vers l'hexagone⁶⁵, avec + 6,6 % depuis la Martinique et + 4,5 % en partant de la Guadeloupe. À La Réunion, la hausse est plus modérée, à 2,1 %, et au départ de la Guyane, le prix des billets augmente de 1,2 %. Rapportés à la distance, les prix des billets vers les DROM sont toutefois 41 % moins chers en 2017 que les prix des billets vers des destinations internationales long-courrier, toutes classes de transport confondues⁶⁶. Les prix des billets vers les Collectivités d'Outre-mer sont comparables à ceux pratiqués pour l'ensemble des destinations internationales long-courriers.

⁶⁴ Thierry Blancmont, « Prix du billet d'avion : +2,3 % en novembre », *Air Journal*, 16 décembre 2019.

⁶⁵ Desserte aérienne : En 2019, le prix des billets d'avion augmente en Outre-mer, *Outre-mer360°*, 24 janvier 2020.

⁶⁶ *Eclairages*, note d'analyse de la DGAC, Juin 2018 n°8.

Les tarifs de la téléphonie restent plus élevés en Outre-mer. Les consommateurs ultramarins continuent de payer beaucoup plus cher leurs communications téléphoniques mobiles, que dans l'hexagone. En avril 2016, l'INSEE a estimé que la téléphonie mobile était plus chère de 60 % environ aux Antilles-Guyane, 20 % à La Réunion et 26 % à Mayotte. À titre d'exemple, les clients d'un grand opérateur national devaient déboursier 99 euros par mois pour des appels illimités et 20 Go de données, alors que dans l'hexagone, cette même offre coûtait trois fois moins cher, à 34,99 euros par mois, chez le même opérateur. En 2012, le délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'Outre-mer, M. Claudy Siar, évoquait une politique tarifaire « discriminatoire » menée par les opérateurs de téléphonie mobile en Outre-mer. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) reconnaît elle-même que les Outre-mer ne bénéficient pas de la dynamique concurrentielle de l'hexagone malgré un renouvellement de l'offre ces dernières années. L'ARCEP explique ces tarifs par le coût élevé du déploiement et de l'exploitation des réseaux sur ces territoires : la complexité de leur topographie, leur isolement géographique, la faible densité de leur population, la fréquence des accidents climatiques et une végétation dense sont en cause. Les opérateurs mettent en avant l'importance des coûts fixes et les faibles économies d'échelle.

La couverture et la qualité de service des opérateurs mobiles se sont améliorées ces dernières années, malgré la persistance de zones blanches, notamment en Guyane. La loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des Outre-mer, a mis fin aux frais de l'itinérance téléphonique qui s'appliquent normalement entre deux pays différents. Le nombre de forfaits mobiles a considérablement augmenté avec un taux global de pénétration mobile en Outre-mer de 120,7 %, équivalent à celui de l'hexagone, compensant le recul des cartes prépayées davantage utilisées en Outre-mer. L'usage de l'Internet mobile progresse : 42 % des abonnés en Outre-mer bénéficient de la 4G, selon l'Observatoire des marchés des communications électroniques spécifique à l'Outre-mer⁶⁷. **L'appel d'offre lancé par l'État pour le déploiement des fréquences 4G était accompagné d'un objectif de lutte contre la vie chère⁶⁸.** Les tarifs des forfaits de communications téléphoniques ont baissé et la concurrence des opérateurs se joue désormais sur le terrain des volumes de données, de la rapidité d'accès et des services Internet. L'arrivée d'un nouvel opérateur a suscité une baisse de prix significative à La Réunion tandis que des opérateurs à bas coût commencent à lancer des offres aux Antilles et en Guyane. En Polynésie française, un nouvel opérateur, jusqu'alors fournisseur d'accès à Internet, a fait son entrée dans le réseau de téléphonie mobile aux côtés

⁶⁷ David Ponchelet, « Téléphonie mobile : 42% d'abonnés 4G en Outremer (Arcep) », *Outre-mer Première*, 7 juin 2019.

⁶⁸ Le communiqué du ministre de l'Économie fait état de la contrainte suivante : « *Les candidats seront invités à proposer des offres abordables afin d'assurer l'accès de tous aux services de téléphonie mobile à destination de l'Outre-mer et de la métropole et des offres enrichies proposant des volumes élevés de communications et de données* », février 2016.

des deux opérateurs historiques. **La délégation recommande une étude transversale des Observatoires des prix, des marges et des revenus sur ce point.**

Les dépenses liées à l'eau courante sont beaucoup plus importantes et inégalitaires Outre-mer : 1,65 % du budget des ménages pour la Martinique contre 0,8 % dans l'hexagone. La Martinique paie l'eau la plus chère de France⁶⁹. Le prix oscille autour de 5,44 euros le mètre cube, en grande partie à cause des difficultés d'assainissement. En Guadeloupe, de nombreuses localités vivent presque sans eau potable au quotidien. En effet, la vétusté du réseau due au défaut d'entretien notamment, entraîne des rotations dans la distribution d'eau potable mises en place pour réguler l'approvisionnement. La moitié de la population de Polynésie française n'a pas l'eau courante. Seules cinq communes sur 48 distribuent de l'eau potable à leurs administrés et la majeure partie de la population consomme l'eau de pluie.

Le service public de ramassage et le traitement des déchets sont, malgré d'importantes disparités selon les communes, en général plus chers en Outre-mer. D'après un rapport de la mission de Modernisation de l'action publique⁷⁰, le nombre des déchèteries est passé en Outre-mer de 32 en 2006 à 53 en 2014, ce qui représente deux déchèteries pour 100 000 habitants, contre sept dans l'hexagone. Le taux de couverture de la population par des déchèteries est de 75,2 % contre 96,6 % en France hexagonale. La mission relève qu'il est très difficile d'obtenir des données financières fiables. La Réunion a des coûts de traitement des ordures ménagères résiduelles autour de 220 euros par habitant, la Guadeloupe, autour de 200 euros par habitant, la Martinique, autour de 130 euros pour la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) et 160 euros pour les autres territoires. À titre de comparaison, dans l'hexagone, d'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le service public de gestion des déchets a coûté en moyenne 93 euros hors taxes par habitant en 2014, et 56 euros pour les ordures ménagères résiduelles.

⁶⁹ Pedro Monnerville, « La facture de l'eau semble de plus en plus trouble en Martinique », *Outre-mer Première*, 7 mai 2019.

⁷⁰ Modernisation de l'action publique, *La gestion des déchets dans les Départements et Régions d'Outre-mer, note additionnelle au rapport de la mission MAP relative à la gestion des déchets par les collectivités*, avril 2015.

Le recours au droit s'avère particulièrement coûteux Outre-mer. Dans un avis rendu le 11 avril 2019, l'Autorité de la concurrence a recommandé de limiter les surcoûts pratiqués par les notaires et les huissiers de Justice⁷¹. Les majorations mises en place par ces professionnels du droit sont justifiées selon les instances professionnelles pour compenser les écarts de dépenses professionnelles et les surcoûts spécifiques à l'Outre-mer. Elles représentent entre + 25 % et + 40 % selon les professions et les territoires par rapport aux tarifs applicables dans l'hexagone⁷². **L'Autorité de la concurrence considère que ces niveaux de majoration sont disproportionnés et propose de mettre au point une méthode de détermination des taux de majoration reposant sur des éléments objectifs.**

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.

3.3. Les ultramarins recourent de plus en plus souvent au crédit à la consommation

La croissance du crédit à la consommation est très soutenue dans les Antilles ; elle est également assez vive à Mayotte et à La Réunion. Le taux de croissance des crédits à la consommation aux Antilles est de 7 %, voire 8 % sur certains territoires, par an, contre 6 % au niveau national. Dans l'Océan Indien, les niveaux sont plus élevés, au-delà de 10 %. En revanche, dans les COM du Pacifique, les progressions sont beaucoup plus modérées : elles sont inférieures à 5 % par an. Concernant les tarifs bancaires aux particuliers, 17 tarifs sont suivis avec deux relevés annuels par l'IEDOM-IEOM. La convergence des tarifs bancaires est presque achevée dans les DROM, mais pas dans les COM. **Le coût du crédit aux particuliers reste nettement supérieur en Outre-mer par rapport à l'hexagone.**

⁷¹ Avis du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en Outre-mer. Voir également l'étude de la délégation à l'Outre-mer du CESE rapportée par Mme Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, janvier 2020.

⁷² Avis du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en Outre-mer, page 33. À La Réunion, les émoluments sont majorés de 40 % pour les huissiers de Justice, les notaires et les avocats en matière de saisies immobilières, partages, licitations et suretés judiciaires, et à Mayotte de 30 %. « Globalement, les majorations tarifaires entraînent une hausse du prix acquitté par les usagers ultramarins d'environ 26 millions d'euros par an TTC, s'agissant des notaires et d'environ 11 millions d'euros TTC par an, s'agissant des huissiers de Justice. Ceci correspond à un surcoût moyen par acte notarié d'environ 514 euros (avec un minimum de 365 euros à la Martinique et un maximum de 607 euros en Guyane) et un surcoût par acte d'huissier de Justice de 40 euros (avec un minimum de 27 euros à Mayotte et un maximum de 50 euros à La Réunion) ».

La délégation remarque plus généralement qu'au-delà des prix élevés et des écarts de prix constatés avec l'hexagone, il est fondamental d'apprécier le pouvoir d'achat en lien avec les revenus et les capacités financières des personnes, qui sont souvent faibles en Outre-mer. L'appréciation des prix ne doit pas systématiquement prendre pour référence son équivalent dans l'hexagone, ce qui serait une vision très restrictive. Cette approche néglige ou minimise bien souvent l'extrême pauvreté de nombre de nos concitoyens Outre-mer.

La cherté de la vie doit être contextualisée pour être analysée, c'est tout l'objet de cette étude. Ainsi, les habitudes de consommation, l'accès à une pluralité d'offres, la possibilité de substituer une offre à une autre, sont souvent très limités en Outre-mer, d'où ce ressenti permanent de cherté de la vie.

B - Les causes économiques de la cherté de la vie sont multiples

1. Les causes des prix élevés sont en grande partie structurelles

1.1. Les Outre-mer souffrent de handicaps structurels qui ont une incidence sur le niveau des prix

Il faut d'emblée souligner la diversité « des » Outre-mer, dont la géographie, les régimes juridiques et les structures économiques restent des composantes majeures de leur développement⁷³. La présence de « handicaps structurels » au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁷⁴ génère des situations de vulnérabilité sur les plans économique, social et environnemental. La notion de handicap structurel est reconnue par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui liste ainsi ces différences comme des « facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement (au) développement » des territoires concernés. En voici les principaux :

- **L'isolement géographique et éloignement des grands marchés** génèrent de faibles retombées en matière d'économies d'agglomération, un manque

⁷³ Bien qu'ils soient très différents les uns des autres, les Outre-mer partagent certains traits communs. L'approche de la délégation à l'Outre-mer est de considérer les problématiques de pouvoir d'achat dans leur généralité et de mentionner en tant que de besoin les spécificités propres à chacun des territoires. Les pistes de réflexion se veulent aussi transversales et peuvent être adaptées aux spécificités des territoires, notamment à raison de leurs compétences propres.

⁷⁴ Voir sur ce point le rapport au Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, de M. Serge Letchimy, député de la Martinique, président du Conseil régional, sur *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, mai 2013.

d'accès aux services aux entreprises, au capital humain, aux nouvelles technologies, à des infrastructures modernes et à une main d'œuvre spécialisée.

- **La dépendance aux transports entraîne des coûts et des délais supplémentaires.** Les coûts d'approche restent élevés dans un contexte de monopoles ou d'oligopoles dans le secteur des transports : coûts de transports portuaire et aéroportuaire, fret, assurance, frais de transport interne, frais de déchargement multiples, taxes et douanes éventuelles, coûts de stockage, frais d'amortissement et de maintenance associés...
- **De faibles économies d'agglomération et d'échelle.** Les marchés domestiques sont relativement étroits à la fois en termes de population et de pouvoir d'achat⁷⁵.
- **Un tissu productif local essentiellement composé de petites et moyennes entreprises (PME).** La taille modeste des entreprises induit une sous-utilisation du capital installé et des coûts fixes unitaires plus élevés que ceux des territoires plus vastes.
- **Un prix du foncier élevé.** Les contraintes physiques liées à la topographie génèrent une concurrence pour le foncier entre les besoins de logement de la population et les activités économiques, mais aussi entre les différents secteurs économiques, exerçant une pression forte sur le prix du foncier.
- **Des risques environnementaux élevés et une dépendance à l'énergie carbonée.** La géographie tropicale et l'exposition aux risques naturels et environnementaux entraînent un coût de gestion préventive ou corrective pour les entreprises (respect des normes cycloniques et environnementales, frais d'assurance plus élevés, comportements de sur-stockage et de suréquipement). La dépendance au pétrole importé crée une forte exposition aux chocs de prix sur les marchés internationaux.

Ces contraintes structurelles qui peuvent être en partie compensées par des politiques dérogatoires de soutien à la production locale, à condition qu'elles soient pérennes, ne peuvent se résoudre à court terme. L'insularité engendre ainsi des situations spécifiques débouchant sur une moindre compétitivité-coût des entreprises.

Il faut citer ici les travaux concernant les petites économies insulaires, en particulier de M. Jean-François Hoarau⁷⁶. Celles-ci sont plus vulnérables sur le

⁷⁵ Voir notamment l'intervention de M. Jean-François Hoarau, professeur des universités en sciences économiques, CEMOI, Université de La Réunion, lors du colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer : enjeux et perspectives », organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris, 12 décembre 2019.

⁷⁶ Notamment : Stéphane Blancard et Jean-François Hoarau, « Les petites économies insulaires en développement : Des territoires particulièrement vulnérables sur le plan économique ? », *Revue économique*,

plan économique que les autres ensembles économiques en développement. Une conférence globale sur le développement des petites économies insulaires s'est tenue à la Barbade en 1994⁷⁷. Au cœur des débats économiques, se trouve une interrogation permanente : comment ces entités peuvent-elles assurer leur développement ? Comment peuvent-elles compenser leurs vulnérabilités ? Des travaux économiques récents tentent de montrer que ces handicaps n'entraînent pas nécessairement un sous-développement sur le long terme. Les travaux empiriques montrent que les preuves d'un sous-développement permanent apparaissent plutôt faibles si ces économies choisissent une spécialisation appropriée pour compenser les handicaps dus à leur taille.

1.2. Les économies ultramarines se sont construites dans une relation de dépendance à l'hexagone

La dépendance aux importations et la protection des marchés locaux sont à l'origine de contraintes économiques importantes. L'héritage de « l'exclusif » est la source d'une faible intégration économique régionale des Outre-mer avec les pays voisins de la zone régionale, et plus largement au commerce international.

Ce choix historique a conduit à privilégier des cultures tournées vers l'exportation, au détriment de cultures vivrières susceptibles de contribuer à l'alimentation locale. Le sous-dimensionnement de la production domestique est allé de pair avec l'essor de filières tournées vers l'exportation, qui bénéficient d'une part prépondérante des aides publiques accordées aux productions ultramarines⁷⁸,

2016/1, vol. 67, pages 117 à 142. Voir également l'introduction de M. Kinvi Logossah, « Les petites économies insulaires : quelle spécificité ? », dans le numéro spécial de la *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°1, mai 2007.

⁷⁷ La conférence mondiale de la Barbade de 1994 sur le développement durable des petits États insulaires en développement, a été un événement fondateur qui a mis l'accent, entre autres, sur la fragilité écologique et la vulnérabilité économique de ces États. Elle a été la première conférence mondiale sur le développement durable et l'application du programme Action 21. Du fait des dimensions réduites des petits États insulaires, développement et environnement sont étroitement liés et interdépendants. Dans Action 21, la communauté internationale s'est engagée à : adopter des plans et programmes qui contribuent au développement durable des petits États insulaires en développement et à l'utilisation de leurs ressources marines et côtières en préservant leur biodiversité ainsi qu'en répondant aux besoins essentiels des peuples insulaires et en améliorant la qualité de leur vie ; et à adopter des mesures qui permettent aux petits États insulaires en développement de faire face aux changements écologiques de façon efficace, novatrice et durable, ainsi que d'en tempérer les effets et de réduire les menaces qui pèsent sur les ressources côtières et marines.

⁷⁸ Les trois-quarts des échanges extérieurs des Outre-mer se font ainsi avec l'hexagone et l'Union européenne sous forme d'exportation notamment de produits agricoles (banane, canne, sucre, rhum, ananas), contre l'importation de produits manufacturés. Les grandes cultures, banane et canne, drainent l'essentiel des subventions. Sur le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) et le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), soit 278 millions d'euros par an, la banane reçoit 129 millions d'euros, la filière canne-sucre-rhum 75 millions d'euros, et le reste est redistribué pour les produits de consommation locale. La banane n'a pas de complément national État, contrairement à la filière canne. Le secteur de la canne est ainsi très aidé puisqu'il reçoit tous les ans 90 millions d'euros de crédits de l'État supplémentaires, payés par l'Agence de service et de paiement, qui sont eux-mêmes complétés par 38 millions d'euros payés par l'ODEADOM de crédits de l'État mis en place suite à la fin des quotas sucriers. Voir l'audition de M. Arnaud Martrenchar, Délégué interministériel à la transition agricole des Outre-mer, le 10 mars 2020 devant la

et l'importation massive de produits alimentaires transformés. Ce choix est aussi dicté par le fait que la plupart des cultures vivrières ne peuvent résister aux aléas climatiques et ne permettent pas de retenir les terres dans les reliefs très accidentés qui caractérisent la plupart des territoires dans les Outre-mer. **Un soutien accru aux cultures, notamment sous serres, permettrait de lutter contre les importations et la cherté des produits alimentaires.**

Pour la délégation, le recours accru à la production vivrière locale⁷⁹ pourrait permettre de faire des économies sur le transport. La maîtrise des coûts de production doit encore être renforcée davantage pour faire baisser les prix durablement, ceux-ci étant encore souvent plus élevés localement.

Pour M. Jean-François Hoarau⁸⁰, il faut aussi considérer les risques d'une situation de dépendance aux importations alimentaires, compte tenu de l'importance de ce poste dans le budget des ménages les plus modestes. La multiplication des crises de pouvoir d'achat doit alerter sur les dangers d'un renchérissement du coût d'accès à l'alimentation pour les territoires ultramarins⁸¹. Il faut aussi repenser les modèles de développement fondés sur la dépendance alimentaire qui ont montré leurs limites et leur fragilité dans le contexte de la crise sanitaire du Covid-19.

La délégation à l'Outre-mer considère que les efforts pour aller vers davantage d'autosuffisance alimentaire doivent constituer une priorité pour limiter les effets inflationnistes des importations. Cet objectif d'autonomie doit être apprécié avec nuance et discernement en fixant des objectifs raisonnables et adaptés à chaque territoire. Il s'agit d'une direction d'action qui doit être mise en œuvre à raison des possibilités qu'offrent les ressources de chaque territoire. Pour plus de détail sur ce point, la délégation renvoie le lecteur à sa contribution, rapportée par M. Olivier Mugnier, à la saisine *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du CESE, qui fixe les objectifs et la méthode pour parvenir à un modèle alimentaire plus durable, favorisant une autonomie la plus large possible.

délégation à l'Outre-mer du CESE.

⁷⁹ Voir notamment la contribution de M. Olivier Mugnier à la saisine *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du CESE, dont les rapporteurs sont Mme Florence Denier-Pasquier et M. Albert Ritzenthaler. Pour la délégation à l'Outre-mer, la protection de l'environnement et la valorisation de la biodiversité sont des points essentiels à prendre en compte pour mieux valoriser le potentiel agricole de ces territoires et renforcer leur autonomie alimentaire. Les agricultures des Outre-mer doivent à présent accélérer leur transformation vers une production alimentaire plus durable et diversifiée, véritablement ancrées dans chaque territoire. C'est le sens de cette contribution.

⁸⁰ Jean-François Hoarau, économiste, directeur du Centre d'économie et de management de l'Océan Indien (CEMOI), Université de La Réunion.

⁸¹ Jean-François Hoarau, CEMOI, Université de La Réunion, note dans le cadre de la conférence « Lutter contre la vie chère en Outre-Mer : enjeux et perspectives » organisée par l'Agence française de développement et le Ministère des Outre-Mer, le 12 décembre 2019 à Paris.

1.3. Les frais d'approche et les coûts de la chaîne logistique doivent être optimisés

Les produits importés sont grevés de frais d'approche incompressibles : fret, coûts de manutention, coûts de dédouanement. Les produits entrant sur le territoire ont ainsi un handicap de prix d'autant plus important que la valeur du produit est faible. Selon M. Pascal Thiaw-Kine, adhérent E. Leclerc à La Réunion⁸², « *quand un produit de grande consommation (PGC) à 1 € quitte l'hexagone par bateau, il arrive, à La Réunion, à 1,29 €. Il y a donc 29 % de surcoût. Le décompte est à peu près de 16 % d'octroi de mer et 8 % de fret. Ensuite, il y a 4 ou 5 % de faux frais entre le transit et quelques taxes parafiscales, notamment les entrées portuaires* ». Les délais d'acheminement et leurs aléas ont aussi un coût élevé. C'est une nécessité pour les entreprises ultramarines de sur-stocker pour éviter les ruptures d'approvisionnement. Ces sur-stocks ont un coût physique, en entrepôts et solutions logistiques, et un coût intrinsèque, car un stock immobilisé pèse sur les charges de l'entreprise.

La desserte maritime de l'île de La Réunion⁸³ était assurée auparavant par trois armateurs, CMA/CGM, MSC Maersk, qui ont leurs propres bateaux, et Hapag Lloyd, qui partage un bateau avec CMA/CGM. À partir du moment où CMA/CGM est arrivé sur le marché, les prix ont énormément baissé. Les deux champions CMA/CGM et MSC ont depuis, décidé d'entrer dans un programme de rationalisation et de mutualiser le transport de leurs containers : CMA/CGM transporte sur ses bateaux des containers de MSC et vice versa. Ce rapprochement a fait remonter les prix du fret dans des proportions importantes. Les Antilles exportent des bananes par bateau, mais la plupart des territoires n'ont pas de produits d'exportation en quantité suffisante pour optimiser le transport de retour. La Réunion, qui exporte notamment sucres et rhums par voie maritime, développe actuellement des solutions innovantes pour le transport de l'ananas Victoria par bateau, alors qu'il est pour l'instant, transporté par avion. Les bateaux d'importation arrivent pleins et repartent le plus souvent à vide.

La crise sanitaire du Covid-19 a entraîné un renchérissement considérable des coûts du fret aérien. M. Jean-Claude Florentiny, président du Syndicat des commissionnaires en douane et transitaires de Martinique (SCDTM), a estimé que : « *La situation est très préoccupante sur le fret aérien sur la destination Antilles-Guyane, puisque le coût du fret a été multiplié par deux, voire même par trois sur certaines destinations* »⁸⁴. Ce surcoût s'est répercuté sur les produits alimentaires, en particulier les produits ultra-frais, ainsi que sur le matériel médical pour lequel a été constaté le même rapport d'augmentation de deux à trois. Le surcoût est tel que la grande distribution n'a plus eu recours au fret aérien et s'est reportée sur la production locale et le fret maritime. Plusieurs élus des Antilles et de Guyane se sont scandalisés

⁸² Audition de M. Pascal Thiaw-Kine, Adhérent E. Leclerc à La Réunion, le 25 février 2020.

⁸³ Audition de M. Pascal Thiaw-Kine, Adhérent E. Leclerc à La Réunion, le 25 février 2020.

⁸⁴ Fanny Marsot, « La polémique enfle autour de tarifs aériens Outre-mer », *L'antenne*, 27 avril 2020.

de cette situation, tandis que le secrétaire d'État chargé des transports, M. Jean-Baptiste Djebbari, a répondu que « *les prix pratiqués par Air France s'agissant de l'affrètement des avions sont trois fois inférieurs aux prix actuellement pratiqués sur le marché* »⁸⁵, précisant que ces prix avaient été négociés par le gouvernement très en amont. **Pour la délégation à l'Outre-mer, les prix des transports, que ce soit du fret de marchandises ou du transport de passagers, doivent être arrêtés par le ministre de l'Économie, afin de ne pas pénaliser le consommateur final en Outre-mer. Les surcoûts liés à la crise sanitaire doivent être pris en charge par l'État, sans que les marges du transporteur aérien et de la chaîne logistique puissent être majorées.**

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).

2. Les causes économiques sont liées à un manque de concurrence

2.1. Le niveau élevé des prix est la conséquence de l'addition de surcoûts

De nombreuses études institutionnelles et universitaires ont été menées pour analyser les causes du niveau élevé des prix en Outre-mer. La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM) a remis un rapport sur *Les mécanismes de formation des prix et leur niveau* (2014). L'IEDOM-IEOM, l'INSEE, les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), ainsi que les associations de consommateurs font également un travail de recensement des données et d'analyse économique. **De multiples causes expliquent les écarts de prix : coûts fixes pour les entreprises, déficit de compétitivité, étroitesse des marchés, monopoles, sur-marges, fiscalité... Sans prétendre à l'exhaustivité, nous présentons quelques points de vue macro-économiques.**

Pour M. Jean-François Hoarau, professeur des universités en sciences économiques de l'Université de La Réunion⁸⁶, il faut déconstruire l'idée selon laquelle il suffirait d'agir sur les prix pour lutter contre la « vie chère ». Ce sont essentiellement les écarts de compétitivité-coût qui expliquent principalement les écarts de prix entre les Outre-mer et l'hexagone. Des prix élevés peuvent se justifier du point de vue de la science économique mais pas de celui de la justice

⁸⁵ Fanny Marsot, « La polémique enfle autour de tarifs aériens Outre-mer », *L'antenne*, 27 avril 2020.

⁸⁶ Jean-François Hoarau, Professeur des universités en sciences économiques, CEMOI, Université de La Réunion, lors du colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer : enjeux et perspectives », organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris, 12 décembre 2019.

sociale. Les prix sont structurellement majorés en Outre-mer compte tenu des coûts fixes pour les entreprises. Du fait de coûts supérieurs et d'une productivité apparente du travail inférieure à celle de l'hexagone, la principale variable d'ajustement est le niveau de prix. Les pouvoirs publics doivent alors chercher à développer les revenus compte tenu de la faible marge de manœuvre sur les prix. **Contraindre plus fortement les prix conduirait selon lui à diminuer l'activité économique locale.**

En raison des contraintes structurelles affectant la production locale, la Fédération des entreprises d'Outre-mer (Fedom) met en avant le déficit de compétitivité des entreprises en Outre-mer⁸⁷. Les territoires ultramarins se caractérisent de manière globale par un déficit de compétitivité. Celui-ci se manifeste dans tous les secteurs, dans tous les champs d'action qui doivent être abordés sur ces territoires. Ce déficit global de compétitivité se traduit par des surcoûts à tous les stades et dans toutes les activités. La limite essentielle à la compétitivité tient dans la faiblesse des économies d'échelle, ce qui pose des problèmes de surcoûts d'amortissement du capital. La polyvalence des outils de production est également une source importante de surcoût⁸⁸. Le déficit de productivité est donc structurel, c'est pourquoi il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de compensation, au nombre desquelles se trouvent notamment le différentiel d'octroi de mer, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)⁸⁹ réduite, mais également des aides à la fiscalité ou un soutien au travail. **Pour la Fedom, la lutte contre la vie chère ne peut se mener qu'à partir de la production locale, parce que celle-ci est un régulateur de prix. La production locale est créatrice de valeur ajoutée et d'emploi. Elle permet surtout la structuration en amont des filières, dont elle utilise les produits et qu'elle transforme, et la création de services, en aval.**

⁸⁷ Audition de Mme Françoise de Palmas, Directrice du développement et de la prospective, Mme Mélinda Jerco, Chargée de mission Antilles-Guyane-Saint-Pierre et Miquelon, et Mme Justine Bertheau, Chargée de mission Pacifique, le 10 mars 2020.

⁸⁸ Les changements de format et les petites séries de production ont des coûts très importants et induisent des coûts de maintenance plus élevés.

⁸⁹ Dans les DROM, les règles de la TVA harmonisées à l'ensemble des États membres de l'Union européenne ne sont pas applicables.

Pour M. Olivier Sudrie, économiste⁹⁰, les prix sont élevés parce que les entreprises répercutent le différentiel entre productivité et niveau de salaire. Si la productivité n'équivaut pas au salaire, alors le travail est cher. L'inadéquation entre rémunération et productivité explique en grande partie le chômage ultramarin. Pour un économiste, les prix ce sont les coûts ; prix et coûts c'est exactement la même chose. Quand on dit que les prix sont élevés, c'est que les coûts le sont tout autant. Une fois que l'on a fait cette égalité prix et coût, il faut étudier quelle est la nature des coûts et la raison pour laquelle ils sont plus élevés qu'ailleurs. Les Outre-mer ne sont pas confrontés à la compétition internationale. **Les entreprises n'ont pas besoin d'être très compétitives sur les coûts, il leur faut simplement être bien positionnées sur un marché local oligopolistique.**

Dans bon nombre de secteurs, la concurrence est très restreinte. L'oligopole existe lorsqu'un nombre limité d'acteurs sont présents dans chacune des filières parce que le marché est étroit. Lorsque la concurrence est majoritairement oligopolistique, la formation du prix ne se fait pas par le marché. En concurrence monopolistique, les prix ne se forment pas par la rencontre entre l'offre et la demande. Les prix se forment suivant la disposition à payer des clients. Cette disposition est relativement élevée en Outre-mer pour certains. Les sur-rémunérations participent à augmenter la disposition à payer de la population avec des effets en cascade. On a un équilibre de haut niveau, certains prix étant élevés du fait de hauts revenus sans que le pouvoir d'achat global ne soit élevé. Le prix des importations s'ajuste quasiment sur les produits substituables. **Pour M. Sudrie, l'importateur a donc intérêt à réaliser le maximum de profit, comme le producteur local, et à aligner ses prix à un niveau élevé. Il s'agit du modèle de rente ricardienne.**

Pour la présidente de l'Autorité de la concurrence, Mme Isabelle de Silva⁹¹, il faut prendre en compte le rôle particulier de l'octroi de mer qui est un facteur de renchérissement des coûts des produits de grande consommation. L'octroi de mer, conçu pour protéger la production locale, suscite des interrogations liées à ses nombreux objectifs parfois contradictoires et aux modalités de sa mise en œuvre. Cette taxe a pour but de limiter l'importation et favoriser les produits locaux. Or, **l'Autorité de la concurrence constate qu'il vient frapper des produits importés qui n'ont pas d'équivalents dans le territoire local.**

Enfin, il faut noter que les compléments de rémunérations, dits « sur-rémunérations », « primes d'éloignement » ou « prime de vie chère » peuvent avoir des effets inflationnistes sur les coûts et les prix. Les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une majoration de leur traitement brut, relevant des indemnités justifiées notamment par l'éloignement, les sujétions propres à certains territoires et le différentiel de coût de la vie avec l'hexagone. Cette majoration varie selon les territoires : de 40 % en Guadeloupe, Guyane et Martinique, à 53 % à La Réunion.

⁹⁰ M. Olivier Sudrie, économiste, reçu en audition par la délégation à l'Outre-mer le 14 janvier 2020.

⁹¹ Communiqué de presse du 4 juillet 2019 de l'Autorité de la concurrence.

Elle représente 108 % en Polynésie française et à Saint-Pierre et Miquelon. De telles majorations de traitement sont également perçues, dans diverses proportions, par les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, les professions juridiques et par effet d'entraînement, par une part de l'encadrement salarié de certaines entreprises privées. Distribuant un pouvoir d'achat supplémentaire, ces sur-rémunérations sont regardées comme bénéfiques à l'économie locale. Elles ont cependant pour effet de creuser la dualité sociale⁹² et d'accroître les tensions inflationnistes sur le niveau des prix, les distributeurs adaptant les prix au pouvoir d'achat des consommateurs. À titre d'exemple, la commune de Kourou en Guyane accueille de nombreux agents du Centre national d'études spatiales, ce qui a pour effet localement de faire monter le prix des loyers et des produits importés. **Pour la délégation, le sujet complexe des effets des sur-rémunérations sur l'économie locale, les prix et le pouvoir d'achat, mériterait une analyse économique approfondie et indépendante. Divers rapports évoquent cette problématique⁹³ sans pour autant mesurer de manière précise l'impact des sur-rémunérations sur la cherté de la vie locale. La délégation, constatant qu'elle ne dispose pas des moyens d'éclairer davantage ce point, s'est résolue à proposer que cette question soit abordée dans le cadre d'une étude particulière.**

3. La grande distribution est souvent mise en cause

3.1. Le secteur de la grande distribution est très concentré en Outre-mer

D'après de nombreux observateurs, la concentration dans la grande distribution serait un facteur important de vie chère. Le secteur de la grande distribution à dominante alimentaire est relativement peu ouvert à la concurrence⁹⁴. Des barrières à l'entrée spécifiques existent : longueur des circuits

⁹² Le SMIC et les minima sociaux, longtemps inférieurs aux minima nationaux dans les Outre-mer, sont aujourd'hui pour l'essentiel alignés, mais ne comportent pas de majoration indexée sur la cherté de la vie.

⁹³ Cour des comptes rapport 2015 : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/128-RPA2015-complements-remunerations-fonctionnaires-Etat-outre-mer.pdf> ;

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150909-rapport-masse-salariale-Etat.pdf> ; rapport sénatorial 2014 : Les niveaux de vie dans les Outre-mer : un rattrapage en panne ? https://www.senat.fr/rap/r13-710/r13-710_mono.html ; Insee diverses études sur les écarts de prix Outre-mer et les salaires et traitements <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3632818> Les salaires dans les administrations publiques à La Réunion en 2015. Un salaire moyen plus élevé que dans les entreprises.

À noter que le président de la République a visé les sur-rémunérations comme facteur de tensions inflationnistes sur les coûts et les prix (2018) à côté des « oligopoles », mais a rappelé que son programme ne prévoyait pas de les remettre en cause, suivi en cela par Mme Girardin, sauf à ce que l'initiative vienne des élus locaux, « ça doit venir de vous », en précisant que tout changement devrait être étalé sur au moins 10 ans. <https://www.europe1.fr/economie/vie-chere-en-outre-mer-emmanuel-macron-accuse-les-sur-remunerations-et-les-monopoles-3849959> ; <https://www.rci.fm/martinique/infos/Politique/Emmanuel-Macron-pointe-du-doigt-la-surremuneration-des-fonctionnaires-en-Outre-mer> ; <https://www.lesechos.fr/2016/05/la-sur-remuneration-des-fonctionnaires-outre-mer-ne-sera-pas-remise-en-cause-208555> ; <https://www.vie-publique.fr/discours/271952-annick-girardin-18112019-outre-mer>.

⁹⁴ L'étroitesse des marchés Outre-mer est propice aux entraves à la concurrence. Le seuil de notification des opérations de concentration dans le secteur de la distribution de détail Outre-mer (art. L. 430-2 du Code de commerce) a été abaissé en 2009 pour pouvoir contrôler des opérations de fusion jusqu'à des niveaux

logistiques, faible nombre d'importateurs, rareté et prix élevé du foncier commercial, fortes concentrations des réseaux commerciaux... Une partie du problème est liée aux positions dominantes⁹⁵ acquises par certains importateurs et distributeurs qui limitent la concurrence. Quelques groupes détiennent des parts de marché parfois supérieures à 40 % sur certaines zones de chalandise⁹⁶. Le sénateur Victorin Lurel⁹⁷ s'est récemment déclaré « **soucieux d'un fonctionnement clair, transparent, efficace et équitable du marché des produits à dominante alimentaire** »⁹⁸ à la suite de la concentration annoncée du marché dans les régions de Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion.

Certains grossistes importateurs sont aussi distributeurs. Ils approvisionnent leurs propres magasins, mais aussi ceux de leurs concurrents, ce qui les incite à maintenir des niveaux de prix et des taux de marges élevés. Certains groupes sont ainsi en position de force depuis l'importation jusqu'à la vente au consommateur final, ce qui leur donne un pouvoir de marché leur permettant d'agir sur les prix. À titre d'exemple, les nombreuses grandes surfaces de l'île de La Réunion se fournissent auprès de seulement deux grossistes appartenant à deux grands groupes distributeurs⁹⁹. L'Autorité de la concurrence¹⁰⁰ considère que cette intégration verticale (présence d'un acteur aux différents niveaux de la chaîne) est susceptible de soulever des risques de concurrence, en particulier en matière d'allocation des budgets de coopération commerciale (avantages tarifaires accordés par le fournisseur au distributeur pour la mise en avant de ses produits dans les rayons ou catalogues). Un acteur intégré pourrait en effet être incité à privilégier ses enseignes au détriment de ses concurrents. L'Autorité de la concurrence recommande de renforcer les règles applicables en Outre-mer pour prévenir la discrimination des acteurs en cas d'intégration verticale. Elle propose d'introduire dans le Code de commerce une nouvelle disposition qui permettrait de sanctionner un acteur intégré disposant d'une exclusivité de fait, et qui discriminerait ses clients tiers afin de favoriser les ventes internes au groupe.

sensiblement inférieurs à ceux qui déclenchent le contrôle dans l'hexagone. Les présidents des observatoires des prix et des revenus ont la possibilité de saisir l'Autorité de la concurrence.

⁹⁵ L'article L. 420-2 du Code de commerce n'interdit pas la détention d'une position dominante mais son exploitation (CE. SSR. 19 décembre 2014, FGC et SEGC, n° 38318).

⁹⁶ Autorité de la concurrence en 2009.

⁹⁷ Le sénateur est à l'origine d'une loi de 2013 visant à casser la logique de concentration du marché entre les mains de quelques opérateurs.

⁹⁸ Communiqué de presse de M. Victorin Lurel du Jeudi 6 septembre 2018.

⁹⁹ Voir la contribution de Mme Ericka Bareigts au rapport parlementaire sur la *Situation et pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs*, de M. Grégory Besson-Moreau, septembre 2019. Les seules centrales d'achat présentes à La Réunion, sont celles utilisées et contrôlées par les acteurs des grandes surfaces ou de leur groupe partenaire ou propriétaire respectifs, il n'y a donc pas de centrale d'achat à part entière et indépendante à La Réunion. La facture du grossiste-importateur et le coût des frais d'approche représentent chacun 16 % en moyenne du prix final supporté par le consommateur ultramarin.

¹⁰⁰ L'Avis du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer.

La grande distribution pratique largement les marges arrière¹⁰¹, qui ne profitent pas au consommateur. Celles-ci correspondent à des remises de fin d'année que le fournisseur accorde ou des revenus au titre de la coopération commerciale¹⁰². Ce dispositif a pour effet de fragiliser les producteurs locaux et de déstabiliser les commerçants de proximité. Selon le rapport de M. Christophe Girardier¹⁰³ réalisé pour l'OPMR de La Réunion, la part prépondérante des marges arrière est à l'origine du niveau élevé des prix des produits de fond de rayon.

De nouvelles pratiques commerciales susceptibles de faire baisser les prix apparaissent en Outre-mer. Le groupe CréO¹⁰⁴ a lancé deux magasins « Méga Stock » en Martinique et en Guyane. Cette enseigne de « club entrepôt », avec adhésion, est accessible à tous, professionnels et particuliers. 4 000 produits alimentaires et non-alimentaires, avec des marques locales, nationales et internationales, sont proposés « au prix grossiste »¹⁰⁵. Pour y faire ses courses, il faut souscrire à une carte de membre, facturée deux euros par mois. L'accès aux magasins entrepôts (2 500 m²) se fait via d'anciens containers transformés en tunnel d'entrée et de sortie. Le concept est similaire à celui de la société de commerce de détail américaine Costco. Lors de la conférence de presse de lancement, en juillet 2019, l'enseigne a annoncé vouloir réduire de 50 % l'écart du prix de vente entre les Antilles et l'hexagone sur les grandes marques. Le site Méga Stock martiniquais est situé au Lamentin, en concurrence directe avec deux hypermarchés très implantés localement¹⁰⁶.

¹⁰¹ Voir le rapport de M. Christophe Girardier commandé par l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR) remis en juin 2019.

¹⁰² Les marges avant se rapportent aux bénéfices qu'un commerce va réaliser lorsqu'il vend un produit à un consommateur. Les marges arrière consistent en une entente légale entre le fournisseur et le distributeur. Lorsqu'un objectif de vente fixé est atteint, le fournisseur cède une partie de sa marge au distributeur.

¹⁰³ Rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, *Etude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, 30 avril 2019. Les baisses de prix obtenues avec les marges arrière se concentrent sur les opérations de promotion, tandis que les distributeurs maintiennent des niveaux élevés de marge sur les produits présentés en permanence.

¹⁰⁴ Franchisé Leader Price, Naturalia et Thiriet dans les Antilles ainsi qu'en Guyane.

¹⁰⁵ Selon la formule du distributeur. L'achat en grandes quantités permet de bénéficier de réductions supplémentaires.

¹⁰⁶ « Méga Stock, le Costco antillais », *Linéaires*, 3 mars 2020 - Frédéric Carluet-Lossouam.

Les Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) travaillent à réguler les marchés à travers des actions locales contre les pratiques anticoncurrentielles. Les DIECCTE¹⁰⁷ sont chargées de contrôler les pratiques anticoncurrentielles qui faussent la libre fixation des prix et les pratiques commerciales déloyales et trompeuses qui pèsent directement sur le pouvoir d'achat des consommateurs. Elles peuvent transmettre des relevés d'indice pour instruction à la DIECCTE ou à l'Autorité de la concurrence. **Un référent de la vie chère a été nommé au sein de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) afin de faciliter les signalements et le dialogue avec les OPMR¹⁰⁸.**

3.2. L'Autorité de la concurrence n'a pas identifié de sur-marges excessives dans la grande distribution

A la suite des orientations du Livre Bleu Outre-mer, l'Autorité de la concurrence a été saisie par le gouvernement sur l'évolution des prix des produits de grande consommation ainsi que sur les causes susceptibles d'expliquer le maintien d'un différentiel par rapport aux marchés hexagonaux¹⁰⁹. L'Autorité de la concurrence reste mobilisée pour contrôler les marchés en Outre-mer avec une activité relativement importante par rapport à la dimension des marchés ultramarins. Il lui est toutefois très difficile de caractériser des abus de position ou des marges trop élevées¹¹⁰. La possibilité pour l'Autorité de la

¹⁰⁷ Les DIECCTE présentes en Outre-mer résultent de la fusion de six entités : la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) ; le service de développement industriel et les activités métrologie de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ; la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) ; la direction régionale du commerce extérieur (DRCE) ; la délégation régionale au commerce et à l'artisanat (DRCA) ; la délégation régionale au tourisme (DRT). Le Pôle C : Concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie est plus particulièrement chargé de répondre aux attentes des pouvoirs publics, des consommateurs et des entreprises en termes de régulation et de fonctionnement concurrentiel et loyal des marchés ainsi que de la conformité et de la sécurité des produits.

¹⁰⁸ M. Gautier Duflos, Délégué national aux Outre-mer, Chef du bureau de la veille économique et des prix, à la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), colloque organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris, 12 décembre 2019.

¹⁰⁹ « L'Avis du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer » présenté par M. Umberto Berkani, rapporteur général-adjoint de l'Autorité de la concurrence, lors du colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer : enjeux et perspectives » organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris 12 décembre 2019.

¹¹⁰ M. Jean-François Hoarau observe des écarts significatifs de rentabilité, de plus de 13 points, qui traduisent selon ses relevés, des pratiques de « marges excessives », avec une incidence de plus de 17 % sur les prix intérieurs (Syndex, 2011). Dans ce type de configuration de marché, il est nécessaire de maintenir une surveillance permanente de la concurrence car les abus de position dominante peuvent se produire très rapidement. Une dérive potentielle est la pratique de marges abusives gonflant artificiellement les prix domestiques. Sur certains marchés, une grande partie de la chaîne de valeur est détenue parfois par un seul acteur, ce qui crée des concentrations verticales. Les acteurs de la grande distribution effectuent des marges commerciales de l'ordre de 25 % à 40 % selon les produits, soit des marges proches ou légèrement supérieures à celles constatées dans l'hexagone. Voir : M. Jean-François Hoarau, Professeur des universités en sciences économiques, CEMOI, Université de La Réunion, lors du colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer :

concurrence de déterminer des marges abusives est très limitée car les standards de preuve sont très élevés.

L'Autorité de la concurrence a dressé un état des lieux global des pratiques concurrentielles. Son avis traite de la concurrence d'une manière générale et non territoire par territoire. Elle rappelle que certains cas d'abus de position dominante sont traités en contentieux et ne relèvent pas d'un avis. Elle reconnaît elle-même dans cet avis 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** »¹¹¹.

Le contrôle des concentrations permet à l'Autorité de la concurrence de s'assurer du maintien d'une intensité concurrentielle mais ne permet toutefois pas d'intervenir sur les zones déjà fortement concentrées. L'injonction structurelle qui permet à l'Autorité de contraindre une enseigne à céder des magasins est assortie de conditions très restrictives. Ce mécanisme d'injonction structurelle a été créé en droit français au lendemain des émeutes dans les Antilles par la loi dite « Lurel » du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer. Son but est de permettre à l'Autorité de la concurrence, dans un domaine caractérisé par une position dominante et des prix ou des marges élevées, de demander des explications et des garanties à l'entreprise concernée. Si ces précisions ne satisfont pas l'Autorité, celle-ci peut adopter des mesures coercitives à l'encontre de l'entreprise allant jusqu'à la cession forcée d'une partie de ses actifs pour garantir une concurrence effective. **Dans son avis, l'Autorité recommande de faciliter la mise en œuvre de l'injonction structurelle et de modifier la rédaction du Code de commerce afin de clarifier et de faciliter les conditions de sa mise en œuvre.**

L'Autorité de la concurrence constate que les éventuelles sur-marges constatées sont toutefois trop faibles pour être responsables des écarts de prix. L'Autorité s'est livrée à l'analyse des taux de marge des différents acteurs de la distribution : 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. Ceci étant, elle n'a pas identifié de sur-marges 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.**

La délégation retient qu'en tant que telles, ce ne sont pas des sur-marges qui sont en cause, mais bien une addition de marges pratiquées aux différentes étapes du processus d'importation, de transport et de distribution qui peuvent conduire à des majorations de prix pour le consommateur final. La délégation appelle les Observatoires des prix, des marges et des revenus, ainsi que les autorités de régulation à exercer un contrôle continu sur les niveaux de marges afin de s'assurer que celles-ci n'augmentent pas.

enjeux et perspectives », organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris, 12 décembre 2019.

¹¹¹ Communiqués 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 ».

La délégation attire l'attention sur les risques d'augmentation des prix pendant la période de la crise sanitaire du Covid-19 et les mois à suivre. Les prix ont eu tendance à augmenter pendant la crise à La Réunion et en Guadeloupe, sans que la délégation puisse disposer de tous les éléments de constat chiffrés concernant ces augmentations. Une étude sur les taux de marges de la distribution pourra être réalisée ultérieurement par les Observatoires des prix, des marges et des revenus dans chaque territoire pour apprécier les éventuels risques inflationnistes lors de périodes exceptionnelles comme celle-ci. Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ultramarins pourront également s'associer à ce type d'initiative. Il s'agira également d'identifier la part respective liée à l'augmentation constatée des coûts du fret et de la logistique, de celle de la distribution locale.

3.3. Les Observatoires des prix, des marges et des revenus sont devenus des acteurs incontournables de la lutte contre la vie chère

Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) ont succédé aux observatoires des prix et des revenus créés en 2007¹¹². Les OPMR ont pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix, des marges 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, des personnalités qualifiées, des associations de consommateurs, en coopération avec les représentants de l'État et de ses établissements publics locaux (dont l'INSEE et l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer). Les OPMR ont vocation à être des enceintes de rencontre entre les acteurs économiques locaux, tant publics que privés, qui peuvent chacun pour sa part, apporter des éléments d'information sur les questions économiques prioritaires pour le territoire.

Dans leur rapport d'information sur la mise en application de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, dite loi Lurel, publié le 16 décembre 2015, Mme Ericka Bareigts, ancienne ministre et députée de La Réunion, et M. Daniel Fasquelle, député du Pas-de-Calais, ont présenté une première évaluation des dispositions de cette loi et des propositions pour en améliorer l'application. Leurs études générales ou sectorielles ont permis d'informer le public sur les écarts de prix. Les deux rapporteurs parlementaires préconisent en particulier de permettre aux OPMR de disposer de moyens humains et budgétaires suffisants pour accomplir leurs missions efficacement.

¹¹² Les sept observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) ont été institués par le décret n°2007-662 du 2 mai 2007. Ils ont 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.

3.4. Le Bouclier qualité-prix est un outil éprouvé qui permet de faire baisser les prix des produits de première nécessité

La cherté de la vie a suscité des réactions des acteurs publics à tous les niveaux depuis le début des années 2000, avec notamment la création des observatoires des prix en 2007, puis la loi de régulation économique Outre-mer de 2012. La loi Lurel du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer a mis en place un dispositif de « Bouclier qualité-prix » (BQP). Cet outil de régulation des prix repose sur une liste d'une centaine de produits de consommation courante, élaborée en concertation avec les acteurs concernés¹¹³, et négociée annuellement entre l'État et les partenaires économiques. **Les évaluations disponibles indiquent que le BQP a permis d'atteindre partiellement les résultats attendus.**

La mise en place du Bouclier qualité-prix a permis de faire baisser les prix. Selon le ministère des Outre-mer, le prix global du panier BQP a connu entre 2012 et 2014, une baisse comprise entre 10 et 15 % dans les DROM¹¹⁴. Cependant, malgré cette baisse, les prix à la consommation de la plupart des produits restent durablement supérieurs à ceux constatés dans l'hexagone et cet instrument atteint ses limites. Les consommateurs ne connaissent pas suffisamment les produits inclus dans le panier. Celui-ci comprend beaucoup de produits, qui ne sont pas parmi les moins chers, et les distributeurs adaptent leurs marges en fonction des volumes de vente par produit, ce qui limite la baisse globale.

L'Autorité de la concurrence dans son avis¹¹⁵ montre que la part du BQP dans le volume et le montant des ventes reste relativement marginale et stable. L'impact du BQP reste très limité pour l'ensemble des consommateurs. L'Autorité préconise d'élargir le dispositif en amont à d'autres acteurs que les seules enseignes de distribution et de mettre en place un comparateur de prix afin de donner une meilleure visibilité du dispositif aux consommateurs. Elle propose aussi que ses objectifs soient mieux ciblés, en fonction des intentions et besoins de chaque territoire : rechercher des prix bas ou mettre en valeur de la production locale.

Évolution des prix des produits du Bouclier qualité-prix

	BQP 2018	BQP 2019	Variation
La Réunion	288	253	- 12 %
Martinique	341	307	- 10 %
Guadeloupe	356	320	- 10 %
Mayotte	210	193	- 8 %
Guyane	280	265	- 5,4 %

Source : Autorité de la concurrence, avis n°19-A-12 du 4 juillet 2019

¹¹³ Transporteurs, importateurs, producteurs, industriels, distributeurs.

¹¹⁴ Avis du CESE du 27 mai 2016 relatif aux *Circuits de distribution des produits alimentaires*, rapporteur Albert Ritzenhaller, section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

¹¹⁵ Avis n°19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer.

3.5. Le Bouclier qualité-prix a récemment été mis en place en Nouvelle-Calédonie

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a récemment mis en place un dispositif de Bouclier qualité-prix. Un accord interprofessionnel a été signé pour six mois, le 27 septembre 2019, que le gouvernement a mis en application par arrêté. L'accord interprofessionnel a été conclu entre la Fédération des industries de Nouvelle-Calédonie, le Syndicat des importateurs et distributeurs, le Syndicat des commerçants, ainsi que les représentants des deux groupes non affiliés à ces organismes.

Une liste de produits à un prix maximal est établie par chaque enseigne qui sélectionne les références qu'elle souhaite proposer au sein de son panier à coût limité. L'alimentation est concernée, mais aussi l'hygiène et l'entretien. Les produits concernés sont signalés en magasin à l'aide d'une étiquette BQP. La liste comprend cent produits pour les surfaces supérieures à 2500 m², soixante-dix pour les commerces allant de mille à 2500 m², et cinquante produits pour les magasins faisant 500 à mille m². L'enseigne s'engage à ce que pour les cent produits, le montant maximum soit inférieur à 32 000 francs CFP, soit 267 euros. Un autre panier, dédié aux produits frais est proposé avec six kilos de fruits et légumes de saison, plus un kilo et demi de viande et de poisson, à 5 000 francs CFP maximum, soit 41,75 euros, depuis le 1^{er} novembre 2019 dans toutes les enseignes de plus de 1 000 m². Le dispositif fera l'objet d'une négociation annuelle avec l'ensemble des acteurs de la filière : producteurs, importateurs, distributeurs.

Quelques mois après l'application du dispositif, le bilan est plutôt satisfaisant selon le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Les relevés de la Direction des affaires économiques et de l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) ont montré que sur les produits du dispositif, il y a eu une baisse des prix entre 15 et 20 %. L'indice des prix à la consommation indique une inflation à 0 % et une baisse globale des prix sur les produits alimentaires¹¹⁶. **Toutefois, l'UFC-Que Choisir¹¹⁷ a relevé que la qualité nutritionnelle de certains produits du Bouclier qualité-prix était insuffisante.** Les produits du BQP ne prennent pas en compte les intérêts nutritionnels des consommateurs : y figurent en effets des produits issus de la transformation industrielle. **La qualité nutritionnelle doit constituer un élément clé du choix des produits retenus dans la liste.** La diversité des fruits et légumes n'est pas suffisante, alors que les recommandations visent une consommation de 25 fruits et légumes différents par semaine. La composition et donc le prix du BQP n'incluent pas la notion de quantité nécessaire aux besoins de consommation mensuelle d'une famille.

¹¹⁶ Lizzie Carboni, « Le bilan du Bouclier qualité-prix », *Outre-mer Première*, 5 janvier 2020.

¹¹⁷ Communiqué de presse de l'Union Fédérale des Consommateurs-Que Choisir de Nouvelle-Calédonie, Bouclier qualité-prix : une affaire des seuls professionnels ?, du 28 octobre 2019. L'UFC-Que Choisir s'étonne également que les produits frais soient proposés à un prix moyen de plus de 400 francs le kilo, au moment où la production locale apporte sur le marché des légumes, des produits à moins de 200 francs le kilo et des fruits à moins de 300 francs le kilo.

La délégation à l'Outre-mer propose que l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie mène une étude globale comparable à celle de l'Autorité de la concurrence nationale, afin d'identifier les marges de manœuvre des différents acteurs économiques en matière de baisse des prix.

3.6. Le dispositif du Bouclier qualité-prix doit évoluer

Dans son avis adopté le 13 décembre 2019, l'OPMR de La Réunion expose ses préconisations relatives à l'évolution du BQP pour 2020. Celui-ci préconise d'augmenter le nombre de produits de la liste de 109 à 250. Ces produits pourraient être répartis en trois types : alimentaires, entretien ménager et hygiène corporelle. Une liste BQP "Péi"¹¹⁸, composée des produits locaux les plus consommés, pourrait compléter le dispositif. La sélection des 250 produits pourrait être effectuée sur la base d'une large consultation de la population et des produits les plus vendus. **L'avis de nutritionnistes pourrait être sollicité afin d'écartier les produits alimentaires les plus néfastes pour la santé.**

L'OPMR pourrait être associé aux négociations conduites par le Préfet avec les acteurs de la grande distribution. L'OPMR préconise de formaliser un engagement des représentants de la grande distribution à ne réaliser aucun profit sur la vente des produits du BQP¹¹⁹. Enfin, l'OPMR propose d'organiser une campagne de lancement pour en informer les consommateurs. Il s'agira de faire bénéficier les produits de la liste BQP d'efforts équivalents de mise en valeur de la part des acteurs de la grande distribution que les produits faisant l'objet de promotions tant en termes de positionnement dans les rayons que d'affichage publicitaire. **Pour la délégation à l'Outre-mer, les consommateurs représentés au sein des OPMR par les associations de consommateurs et par des citoyens tirés au sort pour l'OPMR de La Réunion, doivent pouvoir contribuer au choix des produits retenus pour le BQP.**

3.7. La présence d'un délégué interministériel à la concurrence permet de maintenir une veille sur les marchés

Un délégué interministériel à la concurrence en Outre-mer, M. Francis Amand, a été nommé par les ministres de l'économie et des Outre-mer en décembre 2018. Sa mission principale consiste à renforcer la transparence des prix par la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, les ententes et les abus de position dominante. Il ne s'est vu allouer aucun moyen en propre d'investigation, d'analyse économique, ni de pouvoir juridique. Son approche est celle de la pédagogie de la concurrence et de l'efficacité économique, en y associant les acteurs ultramarins. M. Amand dit vouloir être modeste dans son approche¹²⁰ lorsqu'il constate tout ce qui a été réalisé en termes d'analyse et d'outils juridiques, au regard du caractère relativement modeste des résultats obtenus. Les lois sont nombreuses.

¹¹⁸ « Pays ».

¹¹⁹ Le pôle concurrence de la DIECCTE pourrait être mandaté pour contrôler le respect de ce point. L'OPMR demande de doter le pôle C de la DIECCTE des moyens nécessaires pour assurer l'ensemble des contrôles liés à la mise en œuvre du dispositif du BQP. L'OPMR propose en outre d'élargir la participation aux magasins de moins de 950 mètres carrés de surface, en créant des listes comportant un nombre de produits adapté. L'objectif recherché est de permettre à l'ensemble de la population de trouver des produits du BQP à proximité.

¹²⁰ Audition de M. Francis Amand devant la délégation à l'Outre-mer, le 14 janvier 2020.

De nouveaux instruments juridiques ont été créés en faveur des pouvoirs publics et des autorités de juridictions économiques, et pourtant les problèmes demeurent, notamment les écarts importants de prix.

Selon le délégué interministériel, la baisse des prix viendra de la concurrence, mais encore faut-il trouver des concurrents. La concurrence est l'une des clefs car elle permet de faire baisser les marges, mais pas nécessairement les prix qui intègrent des coûts fixes plus élevés en Outre-mer. La concurrence dans le marché est régulée, il faut à présent dynamiser davantage la concurrence pour le marché et faire entrer de nouveaux acteurs. C'est pour lui la principale difficulté des marchés ultramarins, l'entrée sur le marché y est plus difficile, c'est pourquoi il propose de favoriser prioritairement le dynamisme entrepreneurial local. **Pour la délégation à l'Outre-mer, la mission du délégué interministériel à la concurrence en Outre-mer doit être confirmée et pérennisée afin de s'assurer d'une vigilance constante sur le fonctionnement des marchés ultramarins, ceux-ci étant particulièrement exposés aux risques de distorsion de concurrence. Un rapport public annuel du délégué interministériel permettrait de donner un éclairage et une visibilité aux actions de vigilance visant à maintenir la concurrence.**

4. La fiscalité indirecte contribue au niveau élevé des prix

4.1. Les Outre-mer ont une fiscalité indirecte propre susceptible de créer des distorsions de marché

Les Départements et Régions d'Outre-mer ont une fiscalité indirecte spécifique. Dans les DROM sont applicables, sauf adaptations éventuelles, les règles de droit commun selon le principe d'identité législative. Ils disposent de recettes de droit commun et de recettes fiscales spécifiques (l'octroi de mer, la taxe sur les carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est applicable dans les Départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion à un taux normal de 8,5 % à compter du 1^{er} avril 2000, contre 20 % sur le territoire hexagonal. La TVA n'est provisoirement pas applicable dans les Départements de la Guyane et de Mayotte (art 294-1 du CGI). L'octroi de mer est une taxe sur les marchandises importées, mais s'applique aussi dans une bien moindre proportion aux productions locales. La loi du 2 août 1984¹²¹ autorise les Conseils régionaux ultramarins à lever des taxes sur les produits introduits ou produits dans les DROM (pour les entreprises réalisant plus de 300 000 euros de chiffre d'affaires)¹²².

¹²¹ n°84-747.

¹²² Les taux de l'octroi de mer varient de 0 % à 25 % avec une exonération partielle ou totale pour les productions locales. S'ajoute à cela un octroi de mer régional avec un taux maximal de 2,5 %. Gaël Lagadec, Étienne Farvaque, « La Recherche de rente en Outre-Mer : Faits stylisés et mécanismes cumulatifs », *Revue d'économie politique*, 2015/1, vol. 125, pages 97 à 118.

Les Collectivités d'Outre-mer, au sens de l'article 74 de la Constitution, disposent d'une autonomie fiscale¹²³ et édictent leurs propres règles en matière de fiscalité, y compris douanière. La fiscalité indirecte y est prédominante. Aucune des six Collectivités d'Outre-mer¹²⁴ n'étant soumise à la politique douanière de l'Union européenne (tarif douanier commun), toutes ont conservé des droits de douane importants. Les impôts indirects représentent en moyenne pondérée 56 % des impositions. La Polynésie française exerce ses compétences sur la totalité du champ des politiques publiques, y compris la définition et la gestion du système de protection sociale. La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une autonomie fiscale consacrée par l'article 9 de la loi du 9 novembre 1988¹²⁵ portant dispositions statutaires et préparatoires à son autodétermination. La Nouvelle-Calédonie est compétente pour tout ce qui concerne les impôts, droits et taxes perçus sur le territoire. Saint-Martin connaît des taux faibles compte tenu de dépenses publiques réduites et de la concurrence fiscale avec la partie hollandaise de l'île, Sint Maarten.

La fiscalité indirecte a des effets contradictoires car elle protège les marchés mais contribue aussi à l'augmentation des prix. Si les prix s'élèvent du fait de la fiscalité, de la réglementation ou de transferts, la production locale se réduit, ce qui entraîne une baisse des revenus et augmente à son tour le chômage. Certaines dépenses publiques ont été mises en place pour stimuler l'économie : exonérations de cotisations sociales (1 033 millions d'euros), défiscalisation industrielle, octroi de mer (1 226 millions d'euros), TVA non perçue récupérable, zone franche d'activité, quotas européens sucre/rhum (152 millions d'euros). **Pour la délégation à l'Outre-mer, ces mesures sont coûteuses budgétairement et ne sont pas suffisamment ciblées ni évaluées.**

L'octroi de mer contribue au niveau des prix des biens (notamment alimentaires, matériels de transport, et énergie) qu'il conviendrait de mieux analyser. Les intermédiaires successifs répercutent cette taxe dans les prix de revente sur les marchés de détail, tandis que les producteurs locaux peuvent aligner leurs prix de vente à la hausse afin d'augmenter leurs marges. **Les effets de l'octroi de mer sur la formation des prix des biens et des services, et de ses exonérations, sont particulièrement mal connus.**

La part d'octroi de mer et le taux appliqué n'apparaissent pas systématiquement sur les factures et tickets de caisse. Pour la délégation, il est nécessaire que ces informations soient mentionnées de façon transparente pour le consommateur, et soient isolées dans les systèmes d'information comptable à chaque étape de la chaîne de distribution.

¹²³ L'autonomie fiscale s'étend de la création d'impôts (élaboration de la législation) aux modalités d'administration (contrôle, contentieux, recouvrement).

¹²⁴ Au sens de l'art. 74 de la Constitution, ainsi que la Nouvelle-Calédonie.

¹²⁵ n°88-1028.

L'Autorité de la concurrence s'est montrée critique en ce qui concerne les effets de la fiscalité indirecte sur la formation des prix¹²⁶. La complexité des taux appliqués et des mécanismes mis en œuvre ont été relevés pour leurs effets indésirables pour les consommateurs, les distributeurs et entreprises locaux. Elle remarque également que les taux moyens d'octroi de mer peuvent être très disparates selon les territoires¹²⁷.

L'Autorité de la concurrence recommande de simplifier et de rendre cohérent le dispositif de l'octroi de mer¹²⁸. Les autorités française et européenne doivent se prononcer avant fin 2020 sur le renouvellement du dispositif de l'octroi de mer. Dans son avis, l'Autorité estime utile que les pouvoirs publics réfléchissent à simplifier et rendre cohérente, entre territoires géographiquement proches, la grille des taux d'octroi de mer. Elle propose d'exonérer les produits pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale. Elle invite également à prendre en compte les intérêts des entreprises locales qui achètent pour leur activité des produits frappés par l'octroi de mer sans pouvoir bénéficier d'exonération.

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.

¹²⁶ Avis du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer.

¹²⁷ Les taux moyen portés au rapport de l'Autorité de la concurrence sont de 15 % en Guyane, 7 % en Guadeloupe et en Martinique, et de 4 % à La Réunion. Ces taux diffèrent selon les territoires en partie parce que la TVA s'applique également sur une assiette et à des taux différents. À titre d'exemple, en Guyane, la TVA est à taux zéro tandis que le taux normal est fixé à 8,5 % dans les Départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.

¹²⁸ Avis du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer.

4.2. Avec le droit de quai, Saint-Barthélemy bénéficie d'une fiscalité adaptée

Le droit de quai est la seule taxe de la Collectivité de Saint-Barthélemy. L'île de Saint-Martin¹²⁹ pour la partie française et l'île de Saint-Barthélemy¹³⁰ bénéficient d'un régime d'exonération douanière et fiscale. **Le droit de quai qui s'applique à Saint-Barthélemy se distingue de l'octroi de mer dans la mesure où il comprend un taux unique fixé à 4 % depuis 1982.** Ce taux a pu varier par le passé à 5 % puis 3 %. L'autre particularité est que c'est la Collectivité qui assure le contrôle et le recouvrement en accord avec le Préfet de la Guadeloupe et le service des douanes et droits indirects.

Le droit de quai a été institué en 1879 puis confirmé par les lois de finances rectificatives de 1974 et 1996 qui avaient fixé son taux dans la limite de 5 % de la valeur de toutes les marchandises importées sur l'île. Cette taxe est appliquée sur le prix (toutes taxes comprises) des marchandises entrant sur le territoire (perçue au port et à l'aéroport Saint-Jean). La Collectivité de Saint-Barthélemy a négocié ce régime fiscal particulier en devenant Collectivité de plein exercice, au sens de l'article 74 de la Constitution, en 2007. Pour maintenir cette taxation interne, dérogeant aux règles de fonctionnement du marché unique européen, Saint-Barthélemy a dû changer de statut au niveau européen également, pour devenir un Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM). Cette double évolution statutaire lui a permis de récupérer une compétence douanière. Cette compétence permet aux autorités de la Collectivité de contrôler tous les biens entrant et sortant du territoire. Un service de droit de quai chargé de contrôler chaque marchandise a été mis en place en accord avec les douanes françaises.

4.3. Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a procédé à une réforme fiscale ambitieuse qui a permis de faire baisser les prix

La mise en place de la réforme fiscale de l'impôt direct, en taxe générale sur la consommation (TGC), a été menée en 2018-2019 par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie¹³¹. Le passage à une taxe sur la valeur ajoutée entraînait un

¹²⁹ Saint-Martin est une région ultra-périphérique qui se situe dans le territoire douanier communautaire. Toutefois, la collectivité de Saint-Martin bénéficie des dispositions de l'article 2 du Code des douanes communautaire (CDC) qui prévoit que, du fait de « *pratiques coutumières d'une portée géographique et économique limitée* », la réglementation douanière communautaire peut ne pas s'y appliquer dans tous ses éléments. Saint-Martin a un statut de « port-franc », les marchandises importées sur ce territoire n'acquittent pas de droit de douane. Une taxe spéciale de consommation sur les carburants est applicable (article 1585 P du Code général des impôts de la collectivité de Saint-Martin).

¹³⁰ Outre le statut de « Collectivité d'Outre-mer » dotée de l'autonomie fiscale depuis 2007, Saint-Barthélemy a également vu évoluer son statut au regard du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Depuis le 1^{er} janvier 2012, elle est devenue un « pays et territoire d'Outre-mer » (PTOM), situé hors du territoire douanier de l'UE. Elle bénéficie ainsi d'une large autonomie en matière douanière.

¹³¹ Les taxes mises en place en Nouvelle-Calédonie peuvent s'apparenter à des taxes à l'importation. Il faut noter qu'un observatoire des prix a été créé en Nouvelle-Calédonie fin 2019. La Polynésie française a mis en place une taxe de développement local, la TDL, qui est comparable sur certains aspects à l'octroi de mer. Elle contient 160 codes douaniers, allant de 9 à 82 %. L'objectif est de protéger la production locale. Les

risque d'inflation. Afin de limiter les augmentations opportunistes et d'éviter l'inflation des marges des opérateurs économiques, la mise en place de la TGC a été combinée à une réflexion sur la compétitivité des entreprises et à un encadrement des prix. Le gouvernement a instauré pour un an un encadrement des marges, controversé dans les rangs des commerçants et des entreprises, sur les produits de grande consommation (alimentaire, hygiène et entretien) et les pièces détachées automobile. **Une baisse des prix de 11 % à 20 % selon les articles est attendue de la réforme dans ces secteurs.** Pour l'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie¹³², toute réglementation des prix ou des marges dans des secteurs concurrentiels comporte des effets pervers, mais elle peut être nécessaire dans des secteurs où la concurrence est faible.

Les aliments de première nécessité, santé, éducation sont taxés à taux zéro. Le taux réduit à 3 % concerne une partie des produits de première nécessité, les produits fabriqués ou transformés localement, la culture ou encore les loisirs. Le taux supérieur de 22 % s'applique notamment au tabac et à l'alcool, aux véhicules, aux produits dits de luxe (bijouterie) et aux produits sucrés. Le taux normal à 11 % concerne tous les autres produits et services. Les exportations, l'enseignement, la formation professionnelle ou encore l'accueil des personnes âgées sont exclus du champ de la TGC.

Le gouvernement anticipait une baisse des prix des produits de grande consommation, grâce à la taxe à taux réduit et à l'encadrement des marges appliqué pendant l'année de transition fiscale. Pour l'alimentaire, l'hygiène et l'entretien, le gouvernement misait sur une baisse de - 11 % dans les grandes et moyennes surfaces, - 13 % dans les petits commerces. **Les prix d'une majorité de produits ont légèrement baissé, sans que les consommateurs ne le ressentent véritablement**¹³³. **Sur 42 produits alimentaires (hors alcool et boissons sucrées), 73 % des produits ont vu leurs prix baisser entre mars 2018 et avril 2019, et 27 % augmenter. 41 % des produits ont baissé de plus de 10 %.**

Selon les premières estimations de l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, les prix des produits alimentaires, d'hygiène et d'entretien ont baissé de 5 à 6 %, les pièces automobiles de 15 % et les pneumatiques de 5 %¹³⁴. **Tout l'enjeu est de surveiller l'inflation à moyen terme, à l'issue de la période de contrôle des prix et des marges**¹³⁵.

importations sont plus ou moins taxées en fonction de ce qui est produit localement et de ce qui ne l'est pas. Le gouvernement polynésien a mis en place une commission d'étude pour réformer la TDL et la recentrer sur la taxation sur des productions concurrentes des produits disponibles localement.

¹³² « La Nouvelle-Calédonie fait sa révolution fiscale », *Outre-mer Première*, 29 septembre 2018.

¹³³ Résultat de l'enquête de l'UFC-Que Choisir menée en avril 2019, étude réalisée dans huit magasins. Les prix de plus de 100 produits d'alimentation, d'entretien, de beauté et d'hygiène, ainsi que l'alcool ont été relevés.

¹³⁴ Françoise Tromeur, « Fin du contrôle des prix et des marges : Calédonie ensemble interpelle le gouvernement », *Outre-mer Première*, 19 septembre 2019.

¹³⁵ Ce dispositif a permis d'enregistrer, pour la première fois, une légère déflation des prix sur les douze

L'association UFC-Que Choisir a estimé que la mise en place de la taxe générale sur la consommation (TGC) n'a pas entraîné la transparence annoncée¹³⁶. Les règles d'application n'ont pas été suffisamment intégrées par certains prestataires. Il n'y a pas eu de baisse de prix dans les services publics et les tarifs réglementés. L'UFC regrette aussi que la baisse des prix observée n'atteigne pas les 10 % annoncés sur les achats de produits de première nécessité et de grande consommation et s'étonne de certains choix de TGC : 3 % sur la bière brassée localement, 11 % pour les produits anti-moustiques importés en pleine épidémie de dengue, 22 % pour les savonnettes, par exemple.

Pour la délégation à l'Outre-mer, une évaluation des effets constatés sur les prix doit être menée deux années après la mise en œuvre, le 1^{er} octobre 2018, de la taxe générale sur la consommation.

derniers mois (-0,3 %), après une augmentation moyenne des prix de 1,6 % par an (hors tabac) sur la période 2000 à 2018, soit une augmentation globale des prix de 30 %.

¹³⁶ Caroline Moureaux, « L'UFC-Que Choisir interpelle les candidats aux Provinciales », *Outre-mer Première*, 14 mars 2019.

II - DES PISTES POUR AMELIORER DURABLEMENT LE POUVOIR D'ACHAT

A - Procéder à une évaluation des prix et du pouvoir d'achat territoire par territoire

1. Donner les moyens d'une meilleure évaluation des prix

1.1. Les Observatoires des prix, des marges et des revenus doivent avoir davantage de moyens pour accomplir leurs missions

Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) doivent disposer des moyens d'assurer leurs missions de transparence des prix. Ceux-ci sont chargés de suivre régulièrement l'application des accords de modération des prix, l'évolution du prix des carburants et du gaz et d'établir les relevés annuels portant sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire. Pourtant, les OPMR ont des moyens de fonctionnement très faibles : au plus 1 poste mis à disposition, un budget (leur budget respectif en 2018 s'élève à moins de 50 000 euros) ne leur permettant que de réaliser une enquête par an confiée à un cabinet de conseil, et aucune prérogative de puissance publique pour se faire communiquer des informations des instituts de statistiques, des pouvoirs publics ou des opérateurs économiques. À titre d'exemple, l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion ne compte qu'un seul membre économiste universitaire en son sein, alors même que le territoire a la chance d'être doté de nombreuses structures de recherche en économie.

La situation est très différente d'un observatoire à un autre. Certains observatoires peinent à obtenir des antennes locales de l'INSEE, les informations permettant une concertation locale efficace des parties prenantes. Les prix du carburant ne sont pas systématiquement analysés par les observatoires qui ne sont parfois informés qu'*a posteriori* de la façon dont les services préfectoraux ont négocié les évolutions de prix. De plus, leur évaluation ne comprend pas d'analyse du pouvoir d'achat mesuré au regard du revenu disponible de la population locale. Enfin, les OPMR ne se saisissent pas de leur prérogative de saisine de l'Autorité de la concurrence¹³⁷.

¹³⁷ La plupart des OPMR sont présidés par un magistrat de la Chambre régionale des comptes. Ce dernier peut saisir pour avis l'Autorité de la concurrence sur toute question de concurrence relevant des intérêts dont ils ont la charge.

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.

1.2. Les OPMR doivent devenir des lieux d'expression citoyenne et se saisir des enjeux économiques de leur territoire

L'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion est composé de représentants des pouvoirs publics, de la société civile, et de 50 citoyens tirés au sort. Cette composante citoyenne a été mise en place au lendemain du mouvement des « gilets jaunes ». Les citoyens ont été désignés paritairément¹³⁸, par tirage au sort parmi les personnes ayant exprimé leur candidature, à raison de deux par commune. Ils sont associés aux travaux, ce qui permet d'orienter ceux-ci vers les attentes de la population et de leur donner une plus grande visibilité. **La délégation à l'Outre-mer soutient cette initiative citoyenne qui renforce la mission de l'OPMR et invite les autres observatoires à faire preuve d'innovation en allant au-devant des populations pour les informer des mesures de modération des prix sur leur territoire.**

2. Renforcer le dispositif de Bouclier qualité-prix

2.1. La vigilance doit être maintenue sur le Bouclier qualité-prix

Le Bouclier qualité-prix (BQP) est l'une des mesures phares du gouvernement pour faire baisser les prix des produits alimentaires. Avant l'instauration du BQP, l'OPMR de La Réunion organisait régulièrement des relevés de prix parmi sept enseignes de grandes surfaces. Au total, 27 relevés de prix de « panier-type » ont été effectués. L'OPMR a pu constater localement que la mise en place du BQP a permis de faire baisser les prix. Pourtant, après 14 mois sans relevés de prix par l'OPMR, ceux-ci ont remonté de 29 % (inflation n'étant que de 1 % sur la même période)¹³⁹. **La délégation à l'Outre-mer demande aux OPMR de maintenir une vigilance constante sur le niveau des prix localement. Ceux-ci sont amenés à regrouper les relevés de l'INSEE et des associations de consommateurs, et**

¹³⁸ Sont désignés : 48 membres à raison de deux personnes, avec une parité femme-homme, pour chacune des 24 communes de l'île, par tirage au sort parmi les candidats de chacune de ces communes ; et deux membres, avec une parité femme-homme, parmi l'ensemble des candidatures. Le tirage a eu lieu en préfecture, en présence de la presse et par voie d'huissier.

¹³⁹ M. François Hermet, Professeur d'économie, Université de La Réunion et membre de l'OPMR, lors du colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer : enjeux et perspectives », organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris, 12 décembre 2019

peuvent réaliser eux-mêmes des relevés de prix permettant d'alerter en cas d'augmentation.

Le Bouclier qualité-prix ne permet pas toujours de garantir le meilleur rapport qualité/prix. La baisse des prix sur certains produits n'a fait que reporter les marges sur d'autres produits du panier. Ce dispositif montre ainsi ses limites. Les promotions quasi-permanentes dans les grandes surfaces en Outre-mer, perturbent aussi la lisibilité des prix pour le consommateur¹⁴⁰. Or, ces promotions sont en « trompe l'œil » car elles sont concentrées uniquement sur certains produits d'appel ou marques fortes. Les promotions ne permettent pas toujours d'obtenir le meilleur prix et elles ont tendance à détourner le consommateur des produits du BQP qui apparaissent moins attractifs.

La ministre des Outre-mer a annoncé que le Bouclier qualité-prix serait recentré sur les prix bas, avec une segmentation en sous-paniers-types. La délégation soutient cette approche en proposant que les produits du BQP constituent le panier de produits de première nécessité le moins cher. Ses produits doivent être clairement identifiés par un logo, disponibles article par article, ou regroupés sous forme de panier hebdomadaire ou par sous-paniers (fruits et légumes, petite enfance, hygiène/santé, entretien ménager). Leur composition et leur prix doivent être adaptés au budget d'une famille représentant trois à quatre unités de consommation. Le panier BQP doit être composé de produits dont la qualité nutritionnelle est contrôlée par l'Agence régionale de santé, et dont la consommation est bénéfique pour la santé de la population. Il doit également comprendre au moins pour moitié des produits frais locaux de saison.

La délégation incite les pouvoirs publics à faire du panier Bouclier qualité-prix, un moyen plus efficace de lutte contre la vie chère à destination des personnes les plus modestes. Il faut cibler les efforts sur les produits alimentaires, de première nécessité, et l'eau, achetés au quotidien par la population. Les forfaits de télécommunication, nécessaires à l'éducation et aux relations sociales, doivent également être inclus dans le panier BQP.

Parallèlement, afin de concentrer l'efficacité de son action, le nombre de produits du panier BQP pourrait être réduit : de 180 produits, celui-ci pourrait être ramené à environ 80 produits réellement essentiels, incluant l'alimentation, l'eau, l'hygiène et les télécommunications.

Enfin, pour la délégation, la qualité nutritionnelle doit aussi être mieux prise en compte dans le choix des produits retenus dans la liste du panier BQP.

¹⁴⁰ Voir le rapport de M. Christophe Girardier commandé par l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR) remis en juin 2019.

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.

B - Engager des actions concrètes pour faire baisser les prix

1. Renforcer la régulation de la concurrence dans la distribution

1.1. Les mouvements de concentration de la grande distribution doivent être davantage contrôlés

Le marché de la distribution alimentaire en Outre-mer est fondé sur le modèle dominant des grandes surfaces sans véritable pluralisme concurrentiel¹⁴¹. Les marchés présentent une apparente situation concurrentielle au niveau du territoire, mais des situations de domination s'exercent au niveau local de la zone de chalandise. Le constat est comparable dans beaucoup de territoires. Le rapport de M. Christophe Girardier dresse le tableau d'un modèle économique « *mortifère et à bout de souffle* » à La Réunion avec des effets pervers et négatifs sur la production locale et l'économie du territoire. L'offre commerciale de la grande distribution est très similaire à celle proposée dans l'hexagone, sans véritable singularisation locale, avec une part prépondérante des importations, laissant peu de place à la valorisation de la production locale. La délégation à l'Outre-mer s'associe à ce constat et invite à repenser un modèle de distribution plus durable qui favorise les circuits courts.

Les mouvements récents dans le secteur de la grande distribution suscitent de fortes inquiétudes. L'arrivée de nouveaux opérateurs en Martinique et à La Réunion crée des inquiétudes quant à une éventuelle concentration sur les

¹⁴¹ Voir le rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, Etude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion, 30 avril 2019. A La Réunion, les grandes surfaces réalisent 85 % du chiffre d'affaires total de l'alimentaire.

marchés de distribution. L'enseigne E. Leclerc a ainsi annoncé son retour en Martinique¹⁴². Le distributeur Vindémia quant à lui cède sa filiale à La Réunion au groupe Bernard Hayot (GBH) déjà très présent en Outre-mer, notamment via la franchise Carrefour à la Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, ainsi que les enseignes du groupe Casino en Nouvelle-Calédonie¹⁴³. Vindémia, leader de la grande distribution dans l'Océan Indien¹⁴⁴, exploite près de 250 points de vente multi-formats, dont sept hypermarchés à La Réunion. L'île compte 17 hypermarchés, dont 8 sont contrôlés par le seul groupe Vindemia qui reviendront au groupe Bernard Hayot. D'après une étude commandée par l'OPMR de La Réunion, « *il ressort de cette analyse locale que pour la plupart des zones, sont observées des situations de domination d'un ou deux acteurs. Il n'existe qu'une seule zone d'attraction d'un pôle urbain significatif, celle de Saint Pierre/le Tampon, où l'on peut observer une situation vraiment concurrentielle (avec plus de deux acteurs), toutes les autres zones se caractérisant par des situations très concentrées sans véritable pluralisme concurrentiel, du fait précisément, du caractère dominateur par essence du modèle de l'hypermarché. Ces différentes situations ne sont évidemment pas favorables à la compétitivité des prix, à la diversité de l'offre et à l'équilibre des rapports de force entre les distributeurs et les fournisseurs, notamment les acteurs de la production locale* »¹⁴⁵.

Avec sa décision du 26 mai 2020 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Vindémia Group par la société Groupe Bernard Hayot¹⁴⁶, l'Autorité de la concurrence a autorisé l'opération de concentration sous conditions. L'Autorité a identifié des « *risques d'atteinte à la concurrence sur les marchés de la distribution au détail à dominante alimentaire, de la distribution des livres et sur le marché amont de l'approvisionnement* »¹⁴⁷. S'agissant du marché de la distribution au détail de produits alimentaires, l'Autorité a relevé des « *risques d'atteinte significative à la concurrence dans dix zones de chalandise* », les consommateurs risquant d'être privés d'une alternative concurrentielle satisfaisante à l'issue de l'opération. Concernant le marché de l'approvisionnement, l'Autorité a constaté que l'opération était de nature à renforcer la dépendance économique de certains fournisseurs locaux aux parties à l'opération.

L'Autorité a estimé qu'en l'absence de mesures correctives, l'opération aurait porté atteinte à la concurrence, c'est pourquoi GBH s'est engagé à céder sept magasins, dès avant la réalisation de l'opération, à deux repreneurs faisant l'objet d'un agrément préalable de l'Autorité, Make Distribution et le

¹⁴² Le groupe Parfait, affilié U en Martinique, va passer sous enseigne E. Leclerc.

¹⁴³ « Casino cède sa filiale d'Outre-mer Vindémia », *Linéaires*, 23 juillet 2019 - Patricia Bachelier.

¹⁴⁴ Présent à La Réunion, Madagascar, Mayotte et Maurice.

¹⁴⁵ Voir le rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, *Étude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, 30 avril 2019.

¹⁴⁶ Décision 20-DCC-072 du 26 mai 2020. L'article L. 430-2 du Code de commerce précise les seuils de chiffres d'affaires déclenchant l'obligation de notification de l'opération auprès de l'Autorité. Doivent être notifiées, les opérations atteignant les seuils suivants : - 150 M. d'€ de chiffre d'affaires (CA) mondial pour l'ensemble des parties et ; 50 M€ de CA France réalisé individuellement par au moins deux parties à l'opération.

¹⁴⁷ Communiqué de presse relatif à la décision de l'Autorité de la concurrence, du 26 mai 2020.

groupe Tak. En identifiant les repreneurs des actifs concernés par les cessions avant la réalisation de l'opération, cet engagement permet une résolution anticipée des difficultés concurrentielles. GBH a également souscrit à des engagements dits « comportementaux » qui impliquent de préserver les fournisseurs « amont » de risques de dégradation de leur situation concurrentielle du fait de l'opération. Parmi ceux-ci, GHB s'engage à maintenir le niveau actuel des approvisionnements auprès de la production locale, en se fournissant en particulier chaque année auprès des producteurs locaux à hauteur de 25 % à 35 % de ses achats totaux réalisés par ses grandes surfaces alimentaires. GHB devra mettre en place un dispositif interne identifiant les cocontractants en possible état de dépendance économique et les accompagner dans la sortie de cet état de dépendance, si ces fournisseurs le souhaitent. Les contrats avec ses fournisseurs prévoient une stipulation spécifique visant à prévenir les risques d'effet négatif pour les cocontractants, en concluant un contrat d'une durée de deux ans au lieu d'un contrat annuel.

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.

1.2. Des adaptations législatives pourraient être envisagées afin de mieux contrôler les concentrations dans le secteur de la grande distribution

L'Autorité de la concurrence a pour mission de contrôler les concentrations dans le secteur de la distribution, avant qu'elles ne soient réalisées, afin de s'assurer que la constitution de la nouvelle entité ne conduise pas à restreindre la concurrence. Le contrôle des rachats de supermarchés permet ainsi à l'Autorité de la concurrence de s'assurer du maintien d'une intensité concurrentielle. En Outre-mer, cette mission s'exerce au niveau d'un territoire, or les difficultés de mobilité dans la plupart des territoires ultramarins ne permettent pas au consommateur de se rendre dans plusieurs supermarchés pour comparer les prix et faire jouer la concurrence. **M. Max Dubois, président de l'association République et développement Outre-mer (R&DOM) a proposé de porter ce contrôle au niveau de la zone de chalandise afin d'éviter l'implantation d'un monopole de distribution sur une zone commerciale.** De plus, le contrôle des concentrations ne permet pas d'intervenir sur les zones déjà fortement concentrées. L'injonction structurelle, qui permet à l'Autorité de contraindre une enseigne à céder des magasins, est assortie de conditions très restrictives, ce qui a conduit l'Autorité de la concurrence à proposer un assouplissement de ce dispositif, afin de faciliter sa mise en œuvre et de mieux répondre à la situation de forte concentration en Outre-mer. **Dans son avis du 4 juillet 2019, l'Autorité a recommandé de modifier la rédaction de la disposition du Code de commerce encadrant l'injonction structurelle afin de clarifier et faciliter les conditions de sa mise en œuvre.**

Dans une décision récente¹⁴⁸, l'Autorité de la concurrence a rappelé l'interdiction d'octroyer des exclusivités d'importation en Outre-mer. La loi Lurel du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer a introduit l'article L. 420-2-1 dans le Code de commerce, rédigé comme suit : « *Sont prohibés, dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et dans les Collectivités d'Outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre et Miquelon et de Wallis-et-Futuna, les accords ou pratiques concertées ayant pour objet ou pour effet d'accorder des droits exclusifs d'importation à une entreprise ou à un groupe d'entreprises* ». L'Autorité de la concurrence a déjà rendu plusieurs décisions en lien avec l'application de cette disposition¹⁴⁹ dans lesquelles elle sanctionne à la fois les fournisseurs et les distributeurs, les premiers pour avoir octroyé des droits exclusifs d'importation, les seconds pour en avoir bénéficié. L'Autorité de la concurrence considère que cette pratique restreint la concurrence intra-marque entre distributeurs et « *peut donner aux fabricants concurrents le signal qu'il n'adoptera pas de politique tarifaire agressive, atténuant ainsi la concurrence inter-marques sur les prix* ». L'Autorité de la concurrence considère que le dommage causé à l'économie est significatif. **La délégation appelle les autorités de régulation à être encore plus vigilantes quant aux concentrations verticales qui restreignent la concurrence sur les marchés ultramarins et conduisent à maintenir des niveaux de marge élevés.**

Le délégué à la concurrence dans les Outre-mer s'est dit ouvert à des adaptations législatives dans les Départements et Régions d'Outre-mer¹⁵⁰. Dès l'origine, la Constitution de 1958 permettait des adaptations législatives Outre-mer. La réforme de 2003 a seulement précisé le texte en faisant référence aux contraintes et caractéristiques, et en prévoyant une possible habilitation législative pour les collectivités Outre-mer, sauf pour La Réunion. L'article 73 de la Constitution autorise les adaptations législatives dans le DROM en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités¹⁵¹. **Le législateur peut donc aménager le droit de la concurrence dans les Départements et Régions d'Outre-mer, compte tenu de « caractéristiques et contraintes particulières »** : isolement du reste du marché national, étroitesse des marchés, et faible intensité concurrentielle notamment. **La délégation propose de s'inspirer des expériences menées en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, pour adapter le droit de la concurrence aux contraintes de l'économie locale dans chaque territoire ultramarin.**

¹⁴⁸ Décision 19-D-20 du 8 octobre 2019.

¹⁴⁹ Décision n°16-D15 du 6 juillet 2016, décision n°17-D-14 du 27 juillet 2017, décision n°18-D-03 du 20 février 2018, décision n°18-D-21 du 8 octobre 2018, décision n°19-D-11 du 29 mai 2019.

¹⁵⁰ M. Francis Amand, Délégué interministériel à la concurrence en Outre-mer.

¹⁵¹ Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 73 de la Constitution dispose que « *dans les Départements et les Régions d'Outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Cette disposition n'est pas applicable au Département et à la Région de La Réunion.

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie disposent de leur propre droit de la concurrence. La loi du pays n°2015-2 du 23 février 2015, qui crée le Code de la concurrence, a posé la première pierre d'un droit des marchés structuré en Polynésie française¹⁵². Le contrôle des concentrations est mis en place, dans le secteur de la distribution alimentaire, pour des seuils ramenés à 1,5 milliards de francs CFP de chiffre d'affaires (soit environ 12 570 000 d'euros), ensemble, et 200 millions de francs CFP (soit environ 1 676 000 euros), individuellement¹⁵³. Ceux-ci sont donc très inférieurs à ceux prévus par l'article L. 430-2 du Code de commerce. Des seuils identiques à ceux prévus au niveau national auraient conduit le contrôle des concentrations à demeurer lettre morte. L'article LP. 200-3 du Code de commerce polynésien interdit spécifiquement les accords portant sur des droits exclusifs d'importation¹⁵⁴. **La délégation à l'Outre-mer soutient un contrôle des concentrations plus resserré, au niveau de la zone de chalandise, dans tous les territoires ultramarins, sur le modèle de ce qui se pratique en Polynésie française.**

Le gouvernement de Polynésie française dispose d'un pouvoir de contrôle des prix¹⁵⁵. L'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 fixe le régime général des prix et des marges des produits en Polynésie française. **Les prix des produits de première nécessité et de grande consommation se trouvent encadrés aux différents stades de la commercialisation.** La réforme des pratiques commerciales par la loi du pays du 14 avril 2015, a introduit une **interdiction générale des remises commerciales sur les produits de première nécessité et les produits de grande consommation**, qui représentent environ 70 % des biens vendus en Polynésie française par la grande distribution. L'objectif poursuivi par cette interdiction est de protéger les producteurs locaux contre leurs partenaires commerciaux¹⁵⁶. La loi du pays prévoit toutefois que les produits locaux non transformés de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture ne peuvent faire l'objet de remises différées, de droits d'entrée, de primes ou commissions de référencement. Les articles LP. 320-1 et

¹⁵² Les règles issues des directives ne trouvent pas à s'appliquer aux pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), pas plus que les articles 101 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁵³ Les entreprises entrant dans le champ de ces dispositions doivent notifier préalablement à l'opération leur intention à l'Autorité de la concurrence polynésienne qui doit donner son accord.

¹⁵⁴ Comme tout système à tendance monopolistique, l'accord d'importation exclusive peut avoir tendance à restreindre l'accès au marché en empêchant la concurrence par les prix et ainsi favoriser les entreprises installées au détriment des consommateurs.

¹⁵⁵ L'article LP. 100-2 du Code de la concurrence précise que le conseil des ministres peut réglementer les prix après avis de l'Autorité de la concurrence. Cette réglementation peut être durable ou temporaire, en ne dépassant pas six mois, en cas de situation de crise, de circonstances exceptionnelles, de calamité publique ou de situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé.

¹⁵⁶ Ces interdictions sont absolues dans la mesure où aucune dérogation n'est prévue par les textes. Ce dispositif apparaît beaucoup plus restrictif que les solutions retenues par le droit national ou le droit calédonien. Le Conseil d'État a estimé qu'étant donné l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions : l'équilibre dans les relations entre les distributeurs et fournisseurs ainsi que le bon fonctionnement du marché, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle n'était pas disproportionnée à l'objectif poursuivi (CE. SSR. 1er avril 2015, SEGC et FGC, n° 386768, 386849).

suivants du Code de la concurrence polynésien prévoient que les projets de création, extension et transformation des surfaces de ventes de plus de 300 m² devaient être notifiés à l'Autorité de la concurrence polynésienne, celle-ci devant examiner si l'opération crée ou renforce une position dominante ou une puissance d'achat plaçant les fournisseurs en situation de dépendance économique. **La délégation propose de s'inspirer de ces mesures qui ont fait leurs preuves en Polynésie française pour adapter le droit de la concurrence aux marchés ultramarins, qui sont structurellement étroits et concentrés. La délégation appelle à renforcer les moyens réglementaires d'intervention des Autorités de la concurrence en Outre-mer, qu'elles soient nationales ou locales.**

En Nouvelle-Calédonie, les accords de Nouméa du 5 mai 1998 ont prévu un transfert de compétence immédiat au profit du gouvernement local en matière de concurrence, répression des fraudes, droit de la concentration économique, de réglementation des prix et d'organisation des marchés. Il s'en est suivi la création progressive d'un droit de la concurrence spécifique et adapté aux particularités de l'économie néo-calédonienne¹⁵⁷. La loi du pays du 24 octobre 2013, présentée comme une loi « anti-trust », instaure un mécanisme d'autorisation des concentrations avec un seuil abaissé par rapport à ce qui est exigé en France hexagonale. L'abaissement du seuil permet de tenir compte de l'étroitesse du marché local et du fait qu'il est déjà très concentré : même une opération minimale est susceptible d'y réduire significativement la concurrence. Le Conseil d'État¹⁵⁸ a admis que certaines mesures de gel des coefficients et taux de marge prévues par la loi du pays du 30 septembre 2016 relative à la « Concurrence, compétitivité et prix », poursuivent des objectifs d'intérêt général : la modération des prix en Nouvelle-Calédonie et la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs. **Pour la délégation, l'abaissement des seuils de contrôle et la mise en œuvre d'un contrôle préalable systématique sont nécessaires dans le cadre d'un marché très concentré, comme l'est l'ensemble des Outre-mer.**

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.

¹⁵⁷ Voir : le discours du 1er mars 2019 de M. Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, « Le droit de la concurrence en Nouvelle-Calédonie : une co-construction », devant la Chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie à l'occasion du premier anniversaire de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁵⁸ Avis de la section des finances du 26 mai 2016, n° 391.543. Le Conseil d'État a validé les principes de contrôle des prix et les dispositifs généraux de protection du marché, tout en insistant sur la nécessité de réserver de telles mesures aux cas où elles sont nécessaires pour éviter des distorsions de prix au détriment du pouvoir d'achat des consommateurs.

1.3. Une réflexion doit s'ouvrir sur le modèle de consommation des Outre-mer qui ne peut pas être une transposition de la grande consommation mondialisée

Pour la délégation, il y a lieu de faire évoluer les modèles de consommation en Outre-mer en évitant d'y transposer des modèles de la grande consommation mondialisée reposant essentiellement sur l'importation. Les Outre-mer apparaissent particulièrement concernés dans la mesure où ceux-ci s'inscrivent dans une forte dépendance alimentaire vis-à-vis de l'hexagone. **Il faut repartir des spécificités locales, des productions locales, respectueuses des traditions et des identités.** Il faut trouver les produits porteurs de valeur ajoutée propres au territoire, des productions de niche, pour les mettre en avant sur les marchés intérieurs et à l'exportation¹⁵⁹. Les produits de première nécessité, le plus souvent importés, existent déjà localement sous une autre forme : céréales, eau, fruits et légumes... Il faut amener les consommateurs et les touristes à découvrir les productions locales plutôt que de servir des produits importés.

Les orientations récentes de la politique agricole en Outre-mer vont vers une plus grande autonomie alimentaire des territoires et une durabilité des modes de production¹⁶⁰. Les économies ultramarines sont marquées par une forte dépendance aux importations de biens alimentaires, ce qui accentue la cherté de la vie. La balance commerciale agricole, largement déficitaire, s'est dégradée de 15 % en valeur entre 2010 et 2017¹⁶¹. Les DROM importent chaque année 1,5 millions de tonnes de produits agricoles et alimentaires, pour un montant de 2,2 milliards d'euros, soit environ 1 000 euros par habitant et par an¹⁶². Cette tendance est à la hausse avec des importations qui ont augmenté de 9 % entre 2010 et 2017¹⁶³. Pour M. Jean-François Hoarau¹⁶⁴, cette situation de dépendance aux importations alimentaires comporte des risques compte tenu de l'importance du poste d'alimentation dans le budget des ménages les plus modestes. La multiplication des crises de pouvoir d'achat doit alerter sur les dangers d'un renchérissement du coût d'accès à l'alimentation¹⁶⁵. **L'enjeu consiste donc dans un rééquilibrage entre importations et productions locales par le développement de filières vivrières durables et**

¹⁵⁹ Certaines productions locales, telles que les épices, les fruits tropicaux, la production aquacole... pourraient être davantage valorisées tant localement qu'à l'exportation sur des marchés de niche, comme c'est le cas en Polynésie française pour la vanille de Tahiti, épice rare, dont le cours a été multiplié par cinq en dix ans, et recherchée sur le marché de la grande restauration, de la pâtisserie de luxe et depuis peu en pharmacopée.

¹⁶⁰ Voir la contribution de la délégation, rapportée par M. Olivier Mugnier, à la saisine : *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, adoptée en mars 2020.

¹⁶¹ Pour l'ensemble des Départements d'Outre-Mer.

¹⁶² Avec des variations allant de 560 euros pour Mayotte à 1 260 euros pour la Guadeloupe. La France hexagonale reste le principal fournisseur des produits alimentaires. Voir notamment la note de l'ODEADOM, « Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les Départements d'Outre-mer ? », novembre 2018.

¹⁶³ Hors Mayotte.

¹⁶⁴ Jean-François Hoarau, économiste, directeur du Centre d'économie et de management de l'Océan Indien (CEMOI), Université de La Réunion.

¹⁶⁵ Jean-François Hoarau, CEMOI, Université de La Réunion, note dans le cadre de la conférence « Lutter contre la vie chère en Outre-Mer : enjeux et perspectives » organisée par l'Agence française de développement et le Ministère des Outre-Mer, le 12 décembre 2019 à Paris.

inclusives, tout en maintenant des potentialités d'exportation pour certaines filières (banane, sucre, rhum, ananas, vanille...).

Une plus grande autosuffisance alimentaire et le développement des circuits courts doivent être les objectifs prioritaires de transformation des modèles agricoles des Outre-mer. Pour la délégation à l'Outre-mer, la transformation des filières agricoles doit être accompagnée par les pouvoirs publics, en associant les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, les élus et la société civile. Les acteurs des filières agricoles doivent s'engager à bâtir, en lien avec les élus des collectivités territoriales et les acteurs de l'enseignement agricole, un modèle agricole qui permette de relever les défis climatiques et sociétaux : une montée en gamme, la valorisation de l'origine ultramarine, le renforcement du bio dans la production, la transition vers la canne énergie et le développement de nouvelles filières pour se substituer aux importations d'aliment du bétail.

La diversification des cultures doit être encouragée en privilégiant les variétés locales, les plantes autochtones et les productions traditionnelles. La préservation de la biodiversité des Outre-mer n'est pas liée uniquement à celle de l'environnement, elle est aussi au cœur des modes de vie et des cultures des populations locales et autochtones. Aux Antilles et à La Réunion, 60 à 80 % de la population utilise les plantes locales pour son usage quotidien¹⁶⁶. Les jardins de case sont encore très courants pour l'autoconsommation alimentaire, mais aussi pour un usage cosmétique ou en médecine traditionnelle. **Pour la délégation, il est nécessaire de reconnaître, de valoriser tant ces savoirs que les pratiques agricoles et alimentaires locales.**

Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) n'ont pas pour objectif d'exporter, mais simplement de nourrir le marché intérieur et de conduire à une forme d'autonomie alimentaire, qui est un gage de sécurité et solidarité pour la population¹⁶⁷. Ceux-ci permettent de répondre à de multiples enjeux autour de l'alimentation et d'enclencher un processus vertueux de transformation à l'échelle du territoire. La délégation à l'Outre-mer préconise la mise en place d'au moins un projet alimentaire territorial par territoire ultramarin. Les projets émergents doivent être accompagnés et soutenus par les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, l'ODEADOM, ainsi que par une mobilisation des fonds européens et notamment du POSEI.

¹⁶⁶ Ministère de l'agriculture, *Outre-mer : une biodiversité exceptionnelle, une bioéconomie à construire*, 7 novembre 2018. Voir aussi le Colloque international des plantes aromatiques et médicinales qui s'est tenu à Tahiti du 19 au 23 novembre 2018.

¹⁶⁷ Voir la contribution de la délégation, rapportée par M. Olivier Mugnier, à la saisine : *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, adoptée en mars 2020.

La délégation à l'Outre-mer propose d'engager une réflexion de fond sur les modèles de production, de distribution et de consommation en Outre-mer. Il faut prendre acte que le modèle dominant, marqué par la prééminence de la grande distribution et des groupes industriels, est en crise partout en France, y compris en Outre-mer¹⁶⁸. La concentration de grands groupes de distribution, qui ne profite pas au consommateur, déséquilibre la chaîne de valeurs, sape la cohésion sociale et fragilise l'ensemble des acteurs économiques. Il s'agit donc de privilégier des productions locales vivrières, respectueuses des environnements, de la biodiversité et des cultures locales. Le développement des circuits courts et de la vente directe du producteur au consommateur, évitera des coûts de transport et des marges qui grèvent le pouvoir d'achat des consommateurs, tout en rémunérant les producteurs dans des conditions qui leur permettent de vivre durablement de leur activité.

La délégation à l'Outre-mer invite les pouvoirs publics, Maires, Préfets, Directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, à amplifier leurs efforts en faveur de la réorientation des modèles de distribution locale vers les circuits courts, les marchés locaux et la vente directe du producteur au consommateur.

1.4. Le système alimentaire territorial doit être au service d'une alimentation plus saine et plus équilibrée

L'Institut de recherche pour le développement (IRD), mandaté par la Direction générale de la santé, a réalisé récemment une expertise scientifique collective sur « Alimentation et nutrition dans les Départements et Régions d'Outre-mer », afin d'orienter les actions du Programme national nutrition santé (PNNS). Le développement des maladies chroniques dans les Outre-mer au cours de ces dernières décennies est corrélé aux évolutions alimentaires profondes ainsi qu'aux modifications de l'environnement et des modes de vie. Cette « transition nutritionnelle »¹⁶⁹ provoque des pathologies de surcharge pondérale et des maladies chroniques qui représentent la première cause de mortalité en Outre-mer.

Dans son avis sur Les maladies chroniques¹⁷⁰, le CESE rappelait que la mauvaise alimentation impacte très négativement la santé. Trop calorique, trop riche en graisses, en sucre ou en sel, elle favorise le développement de l'obésité et augmente les risques de diabète de type 2, de cancers, d'hypercholestérolémie,

¹⁶⁸ Voir également l'avis du CESE : Albert Ritzenthaler, *Les circuits de distribution des produits alimentaires*, mai 2016, section de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

¹⁶⁹ Sur le plan de l'alimentation, les modèles alimentaires traditionnels cohabitent avec de nouveaux modèles, avec un recul des féculents et tubercules traditionnels, des végétaux et une augmentation de consommation des protéines animales, des sucres et des produits transformés. Voir : Caroline Méjean (dir.), *Alimentation et nutrition dans les Départements et Régions d'Outre-mer*, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 19.

¹⁷⁰ Michel Chassang, Anne Gautier, *Les maladies chroniques*, avis du CESE, section des affaires sociales et de la santé, juin 2019.

d'athérosclérose et d'autres maladies cardiovasculaires. L'obésité est particulièrement importante dans les Outre-mer. De manière générale, près d'un adulte sur deux serait en surpoids (contre 32 % dans l'hexagone) et 23 % de la population ultramarine serait obèse contre 16,9 % dans l'hexagone¹⁷¹. Ces chiffres prennent des proportions encore plus inquiétantes en Polynésie française, où 40 % de la population serait en situation d'obésité¹⁷².

Le taux bien trop élevé de sucre dans les produits consommés a une incidence directe sur la santé des habitants, les chiffres du diabète et de l'obésité le prouvent. Le diabète est fréquent et sévère en Outre-mer avec une forte prévalence du diabète de type 2. La loi tendant à prohiber la différence de taux de sucre entre la composition des produits manufacturés et vendus dans les régions d'Outre-mer et celle des mêmes produits vendus dans l'hexagone, défendue en octobre 2011 par Victorin Lurel, alors député de Guadeloupe, puis déposée par Mme Hélène Vainqueur-Christophe, a été une avancée importante¹⁷³. Certains sodas vendus Outre-mer contenaient 47 % de sucre en plus que ceux vendus dans l'hexagone¹⁷⁴. **Les consommations journalières moyennes de boissons sucrées en Guadeloupe et Martinique sont presque trois fois plus élevées que celles de l'hexagone. La délégation alerte sur les liens entre la composition de certains produits alimentaires et les risques accrus de maladies chroniques observés en Outre-mer.**

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 sanitaires essentielles à prendre en compte. L'Institut de recherche pour le développement préconise la promotion de régimes alimentaires favorables à la santé, comprenant des productions locales existantes ou pouvant être développées localement : fruits et légumes, préparations traditionnelles, jus de fruits moins sucrés, aliments moins salés¹⁷⁵. La valorisation de repères de consommation traditionnels en Outre-mer est aussi une piste envisagée. À titre d'exemple, les consommations traditionnelles créoles aux Antilles ou le riz cari à La Réunion sont de bonne qualité

¹⁷¹ Ces chiffres proviennent de l'étude Podium conduite par le Dr André Atallah, chef du service de cardiologie au centre hospitalier de Basse-Terre (Guadeloupe) *High blood pressure and obesity : disparities among four French Overseas* menée en 2009 et citée par Mme Hélène Vainqueur-Christophe dans son rapport du 20 mars 2013 réalisé au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi tendant à prohiber la différence de taux de sucre entre composition des produits manufacturés et vendus dans les régions d'Outre-mer et celles des mêmes produits vendus dans l'hexagone.

¹⁷² Selon la Direction de la santé de la Polynésie (<https://www.service-public.fr/dsp/surpoids-obesite/>).

¹⁷³ Loi n°2013-453 du 3 juin 2013 parue au Journal officiel n° 127 du 4 juin 2013.

¹⁷⁴ Mme Hélène Vainqueur-Christophe dans son rapport du 20 mars 2013 réalisé au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi tendant à prohiber la différence de taux de sucre entre composition des produits manufacturés et vendus dans les régions d'Outre-mer et celles des mêmes produits vendus dans l'hexagone.

¹⁷⁵ Caroline Méjean (dir.), *Alimentation et nutrition dans les Départements et Régions d'Outre-mer*, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 139.

nutritionnelle, ce qui traduit l'importance de promouvoir les modèles alimentaires locaux.

2. Encourager l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché

2.1. Les Outre-mer doivent s'ouvrir davantage à leur marché régional

L'intégration régionale des territoires ultramarins reste très limitée. Le poids de la France hexagonale dans les échanges est largement dominant dans tous les territoires ultramarins¹⁷⁶. Elle est le premier fournisseur des DROM : 57 % des échanges entrants¹⁷⁷ de la Guadeloupe, 57 % de ceux de la Martinique, 46,6 % de ceux de la Guyane, 59 % de ceux de La Réunion et 48,8 % pour ceux de Mayotte, viennent de France hexagonale. Les échanges commerciaux avec l'environnement régional sont très faibles, aussi bien en termes de parts de marché qu'en volumes de transactions. **À titre d'exemple, en 2015, les échanges entre La Réunion et les îles de l'Océan Indien ne représentaient que 1,15 % des importations et 7 % des exportations du territoire.** La Martinique réalise 4,3 % de ses importations avec les pays de la Caraïbe (hors CFA), et la Guyane 1,9 %. Plus qu'avec les « petits États insulaires en développement »¹⁷⁸ de la région, les échanges se font principalement avec les puissances économiques régionales comme l'Afrique du Sud pour La Réunion ou les États-Unis pour la Guadeloupe et la Martinique.

Les territoires ultramarins sont isolés du fait de leur statut, leurs relations commerciales relevant de l'Union européenne. Leurs relations commerciales sont régies par l'Accord de Cotonou et par les accords de partenariats économiques (APE) négociés entre l'Union européenne et les États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Les importations des pays de la zone régionale relèvent du tarif douanier commun européen qui est en moyenne relativement faible¹⁷⁹. L'octroi de mer s'applique aux marchandises entrantes dans le territoire pour les DROM, et un tarif douanier équivalent dans les Collectivités d'Outre-mer.

Une autre limite aux échanges provient de l'application de normes sanitaires ou phytosanitaires européennes aux éventuelles importations des pays environnants qui ne satisfont pas à ces normes. Ce qui limite le plus les échanges, c'est l'application des normes sanitaires et phytosanitaires européennes (obstacles réglementaires), or la production des pays environnants satisfait rarement à ces normes

¹⁷⁶ Le député Jean-Jacques Vlody a consacré un rapport remis à la ministre des Outre-mer, *Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional - L'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique*, octobre 2016.

¹⁷⁷ Le terme d'importation parfois utilisé pour qualifier les flux de marchandises entrantes depuis la France hexagonale apparaît, pour la délégation, particulièrement mal adapté, car les Outre-mer font pleinement partie de la République et du marché national.

¹⁷⁸ Les PEID ont été reconnus comme un groupe à part de pays en développement en juin 1992, lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.

¹⁷⁹ Voir le rapport de M. Jean-Jacques Vlody, *Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional - L'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique*, octobre 2016.

« draconiennes », qui vont au-delà de celles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) impose aux pays de la Caraïbe et de l'Océan Indien. Des adaptations pourraient utilement être recherchées au cas par cas pour faciliter les échanges, dans l'intérêt des régions et territoires d'Outre-mer.

Une plus grande ouverture des échanges commerciaux avec les pays de l'environnement régional pourrait permettre d'ouvrir la concurrence et, de ce fait, réduire les prix. A titre d'exemple, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, depuis l'évolution statutaire en Collectivité d'Outre-mer¹⁸⁰, et le passage sous statut européen de Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)¹⁸¹ de la partie hollandaise de l'île de Sint Maarten, **plus de la moitié des produits de grande consommation est importée des États-Unis. Depuis que ces produits d'origine américaine arrivent dans l'île, les prix des produits importés ont sensiblement baissé du côté hollandais et les grandes surfaces ont aligné leurs prix du côté français**, alors que l'écart de prix par rapport à la Guadeloupe reste considérable. Les produits importés d'Europe distribués à Saint-Martin ont également vu leurs prix baisser pour rester compétitifs.

Cette ouverture aux produits d'importation, notamment des États-Unis, doit toutefois être soumise aux impératifs de sécurité alimentaire, de diversification des approvisionnements et de respect des normes de qualité. En effet, lors de la crise du Covid 19, faute d'approvisionnement des États-Unis, les problèmes d'approvisionnement se sont fortement aggravés¹⁸². Les pays de la Caraïbe, qui importent 6 milliards de dollars de produits alimentaires des États-Unis par an, soit entre 80 à 90 % des produits alimentaires, ont limité leurs exportations en faveur de leur circuit intérieur. Le prix du panier alimentaire a de ce fait été subitement multiplié par cinq. Les pays de la zone régionale ne disposent pas de réserves alimentaires et n'ont qu'une faible production alimentaire, ce qui les place dans une position de forte dépendance vis-à-vis de quelques chaînes de grossistes importateurs américains. La pandémie a donc exposé la région à une vulnérabilité alimentaire totale. **Pour la délégation, il faut tirer les leçons de la crise sanitaire du Covid-19 sur le plan alimentaire et se fixer comme objectif prioritaire d'assurer en toutes circonstances la sécurité alimentaire en diversifiant les sources d'approvisionnement et en maintenant des capacités de production locales. La délégation appelle également à faire preuve de solidarité avec les pays de la zone régionale menacés par la pénurie alimentaire, voire même par un risque de famine pour certains d'entre-eux comme Haïti.**

¹⁸⁰ Au sens de l'article 74 de la Constitution.

¹⁸¹ La partie française de Saint-Martin a gardé son statut de Région ultrapériphérique (RUP).

¹⁸² Caroline Popovic, « Le Covid-19 menace la sécurité alimentaire de toute la Caraïbe », *Outre-mer Première*, 29 avril 2020.

Pour le député Serge Letchimy, l'adaptation des normes européennes est une condition du développement des régions ultrapériphériques dans leurs bassins transfrontaliers¹⁸³. Son rapport de 2013 note que l'absence d'adaptation et d'un système de reconnaissance des normes privent les Outre-mer de possibilités d'accès et d'approvisionnement aux marchés environnants, à des coûts plus compétitifs¹⁸⁴. C'est le cas en particulier des matériaux du secteur bâtiment-travaux publics, de la filière énergétique, de l'alimentation animale ou encore de la pharmacopée traditionnelle. Le député propose de mettre en place des outils de certification pour le marquage, l'agrément des matériaux et autres produits hors CE (conformité européenne) d'origine régionale. Cela permettrait de créer des passerelles de reconnaissance d'homologation dans les différents bassins géographiques.

La délégation relève le manque de dessertes maritimes et de fret aérien réguliers, entre les territoires ultramarins et les pays voisins de la zone régionale. La plupart des moyens de transport aériens et maritimes sont concentrés sur les liaisons en direction de l'hexagone. Le développement des économies africaine, américaine et du Pacifique Sud devrait tendre vers un rééquilibrage des transporteurs en faveur des dessertes régionales, afin d'ouvrir les sources d'approvisionnement pour les Outre-mer.

La délégation souligne également le retard pris dans la création d'un Poste d'inspection aux frontières (PIF) à Cayenne. En son absence, pour faire le trajet entre le Brésil et la Guyane, les produits frais doivent d'abord passer par l'hexagone, un trajet de 15 000 km et 45 jours pour importer des végétaux et animaux d'un côté à l'autre de la frontière. Le Poste d'inspection aux frontières n'a été financé qu'en 2020 pour une ouverture attendue en 2021 ou 2022. La délégation demande aux pouvoirs publics de tenir ce délai.

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

¹⁸³ Voir sur ce point le rapport au Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, de M. Serge Letchimy, député de la Martinique, président du Conseil régional, sur *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, mai 2013.

¹⁸⁴ M. Serge Letchimy, député de la Martinique, président du Conseil régional, sur *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, mai 2013, page 52.

internationaux. Les normes sanitaires devront être maintenues à un haut niveau d'exigence pour satisfaire aux attentes légitimes des consommateurs.

2.2. Le développement de coopératives est un moyen d'introduire une offre locale et pluraliste

La distribution en circuits courts coopératifs (coopératives de commerçants, coopérative de consommateurs, gestion de magasin en SCOP¹⁸⁵, ou magasins de coopératives agricoles) doit être encouragée. L'étude visant à analyser la pertinence de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants à La Réunion¹⁸⁶ appelle de ses vœux la création d'un modèle de distribution alternatif au modèle dominant actuel, lequel pourrait en outre contribuer à la restauration du pluralisme concurrentiel sur le territoire. Le rapport préconise de créer des coopératives afin que les commerces de proximité puissent trouver une alternative aux grandes surfaces dans leur approvisionnement. Le rapport cite l'exemple de la coopérative de commerçants indépendants « Macodis » à Mayotte. Les commerçants de proximité de Mayotte se sont structurés en coopérative pour leur permettre de disposer d'une force d'action commune. Treize commerçants indépendants, regroupant 16 magasins de 50 à 200 m² avec un chiffre d'affaires de 6 millions d'euros en 2017, ont formé une société anonyme relevant de l'économie sociale et solidaire. Cette coopérative a donné l'opportunité aux fournisseurs locaux d'accéder aux canaux de distribution. **Des contrats commerciaux directs avec les fournisseurs locaux ont été mis en place, réduisant les coûts d'achat de 15 à 30 %.** Une coopérative de neuf commerçants indépendants, dénommée « Boutik's », a été créée à La Réunion, avec 10 magasins de proximité et un chiffre d'affaires cumulé de 6 millions d'euros.

L'intervention des pouvoirs publics peut passer par une aide à la structuration d'une offre de distribution alternative, notamment sous forme coopérative. A ce titre, la Société d'économie mixte (SEM) patrimoniale de la Région Guadeloupe est un outil innovant d'intervention économique, dont la collectivité territoriale est l'actionnaire majoritaire. La SEM a aidé en 2010 à la reprise du supermarché de Bouillante par ses ex-salariés, et en 2012, de celle du centre commercial de Desmarais à Basse-Terre, maintenant des commerces de proximité et des emplois durables sur place tout en proposant des prix bas sur une centaine de produits de base.

¹⁸⁵ Société coopérative et participative. Une Scop est une société coopérative ayant le statut de la Société anonyme, la Société anonyme à responsabilité limitée ou la Société par actions simplifiée, et dont les salariés sont associés majoritaires.

¹⁸⁶ Voir le rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, *Etude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, 30 avril 2019.

Il faut noter l'expérience coopérative à La Réunion où ce modèle est prédominant dans le domaine de la production animale. D'après l'étude de l'OPMR de La Réunion relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants¹⁸⁷, « *la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse de structuration, sous la forme de coopératives, des acteurs du commerce de proximité indépendant, changerait radicalement leur situation* ». Les premiers résultats du modèle de structuration en coopérative de commerçants indépendants à La Réunion et à Mayotte, montrent l'efficacité d'un commerce de proximité proposant une offre complète et singularisée de produits alimentaires. Celle-ci est susceptible de constituer un levier majeur de développement de la production locale et une alternative crédible aux grandes surfaces généralistes, pour les produits du quotidien et surtout pour l'exposition et la valorisation des produits locaux¹⁸⁸. **La délégation soutient ces orientations et encourage les collectivités territoriales à entreprendre une politique visant à soutenir la structuration des commerçants indépendants en coopératives relevant des dispositions de l'économie sociale et solidaire. L'objectif final doit être d'améliorer le prix pour le consommateur tout en limitant les marges intermédiaires.**

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.

C - Favoriser la production et la consommation locales durables

1. Renforcer le pouvoir d'achat des plus démunis

1.1. Le soutien à la consommation passe par la création d'emplois et la revalorisation des revenus des ménages

La consommation des ménages est un pilier des économies d'Outre-mer. C'est souvent le moteur de l'activité et de l'emploi, notamment dans les territoires à forte croissance démographique, à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin. Le pouvoir

¹⁸⁷ Voir le rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, *Etude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, 30 avril 2019.

¹⁸⁸ Voir le rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, *Etude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, 30 avril 2019.

d'achat des ménages est soutenu par les transferts sociaux et les rémunérations des fonctionnaires qui accroissent la demande intérieure. Cette dernière peut aussi être freinée par la hausse des prix, un ralentissement de la croissance de la masse salariale ou lors d'un mouvement social, comme lors de la crise des « gilets jaunes » à La Réunion, en novembre 2018. La demande intérieure est aussi grevée par un effet d'éviction des productions locales, les consommateurs au pouvoir d'achat élevé ayant une préférence pour les produits importés. **La délégation encourage les pouvoirs publics à soutenir la demande locale en créant des emplois durables en Outre-mer.**

La cherté de la vie est liée à la pauvreté et à l'exclusion du marché du travail, autant qu'aux prix élevés pratiqués sur le marché des biens de consommation et des services. Malgré une grande diversité de situations, il existe des traits communs entre les territoires ultramarins avec une surexposition au chômage qui est deux à trois fois plus important que dans l'hexagone. **En effet, un ménage sur trois est touché par le chômage en Outre-mer, ce qui entraîne des conséquences massives en termes d'inégalités sociales, de pauvreté et d'exclusion**¹⁸⁹. Les Outre-mer sont ainsi les territoires les plus touchés en France, en particulier Mayotte où le taux de chômage de 35 % est le plus élevé de toute l'Union européenne. Cette réalité est pourtant sous-estimée par le service statistique public qui n'intègre pas systématiquement les Outre-mer aux données nationales.

Le chômage de masse induit un très fort dualisme social entre les personnes en emploi et la moitié de la population au chômage ou bénéficiaire des minimas sociaux et ses ayants droits. Le maintien à long terme de près d'un quart de la population active en marge du travail comporte des risques élevés de dégradation de l'employabilité, de baisse du niveau de vie et de rupture sociale. La diminution des emplois aidés, même si les Outre-mer ont été moins touchés que le reste du territoire national, pèse sur l'offre de dispositifs d'insertion malgré la mise en place des Parcours emploi compétences (PEC). Les Outre-mer bénéficient de 23 632 PEC¹⁹⁰ en 2018, sur un volume national de 200 000, soit 11 % du total. Le nombre de PEC apparaît toutefois insuffisant face aux besoins des collectivités territoriales dont les représentants ont exprimé leurs inquiétudes. **Selon la délégation, le meilleur moyen d'agir sur la cherté de la vie à court terme est donc d'intégrer davantage les jeunes sur le marché du travail et d'élargir les dispositifs d'emplois aidés. La délégation préconise également une montée en puissance du service militaire adapté dans les territoires où la demande est émergente, en particulier en Guyane, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.**

1.2. La lutte contre la pauvreté est un moyen de relancer la consommation

La loi de programmation pour l'Égalité réelle Outre-mer a mis en évidence les écarts de développement majeurs qui persistent entre les territoires ultramarins et l'hexagone, justifiant une grande mobilisation nationale en leur faveur. Les écarts de niveaux de vie constatés affectent l'égalité des droits économiques et sociaux et les opportunités économiques que la République, par la

¹⁸⁹ Voir la contribution de la délégation à l'Outre-mer à la saisine : *Prévenir et réduire le chômage de longue durée dans les territoires*, de la section du travail et de l'emploi, rapportée par Mme Michèle Chay, février 2020.

¹⁹⁰ Question écrite n°6385 de M. Max Mathiasin, Assemblée nationale du 13 mars 2018.

solidarité nationale, doit garantir à tous les citoyens et citoyennes français. Dans cette perspective, la lutte contre la pauvreté doit être une mobilisation constante des pouvoirs publics. Citons également l'avis du CESE rapporté par M. Christian Vernaudeau sur l'*Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'Égalité réelle Outre-mer* (juillet 2016), qui appelle à intégrer un objectif de réduction des inégalités non seulement externes (entre chaque collectivité et l'hexagone) mais aussi internes (au sein de chaque collectivité).

Dans son étude sur *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*¹⁹¹, la délégation à l'Outre-mer invitait les pouvoirs publics à mettre à niveau les prestations sociales. L'égalisation des montants des différentes prestations et assurances sociales n'a été achevée qu'en 1996 pour les quatre départements « historiques » et doit encore l'être à Mayotte¹⁹². La délégation à l'Outre-mer considère que le droit commun de l'accès au RSA, à la Protection universelle maladie et à l'aide médicale d'État pour les personnes étrangères, doit être mis en œuvre dans les cinq années à venir à Mayotte. Le CESE est favorable à un alignement de toutes les prestations sociales avec celles de l'hexagone. Les conditions d'accès et les niveaux de prestation doivent être harmonisés.

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours doivent être des priorités. Même s'il est difficile à évaluer, le non-recours aux droits reste élevé en Outre-mer. Que ce soit par manque d'information, du fait de la complexité des démarches, en raison des difficultés à se déplacer ou par manque de connexion Internet... les causes du renoncement peuvent être multiples. L'accompagnement des publics en difficulté est un complément indispensable. Le remplacement des agents aux guichets des Caisses d'allocations familiales ou de Pôle Emploi par des procédures dématérialisées, a des effets très négatifs sur l'accès aux droits sociaux. En Outre-mer, les personnes les plus précaires n'ont pas d'accès à Internet et ont des difficultés à maîtriser la complexité des procédures. Il est indispensable de maintenir des agents de proximité au contact des usagers, auxquels ceux-ci puissent se référer, notamment dans les Maisons de services au public. Les missions itinérantes sont aussi une solution pour se rapprocher des publics éloignés.

Le choc économique et social suite à la crise sanitaire du Covid-19 s'annonce extrêmement brutal et ses conséquences seront de grande ampleur. Dans la plupart des territoires, l'aide alimentaire passe par les mairies et les associations. Des chèques-services sont distribués à 6 000 familles, ainsi que des colis et des bons alimentaires de la Croix-Rouge, notamment à Mayotte et en Guyane. La restauration scolaire est pour de nombreux enfants de familles pauvres, le seul repas de la journée. La délégation demande la mise en place d'un fonds spécifique exceptionnel alloué par l'État aux collectivités territoriales ultramarines (DROM et COM), dont les ressources financières sont très limitées et afin de répondre à leur besoin de trésorerie résultant de la perte de recettes fiscales (octroi

¹⁹¹ Rapporteuses : Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, janvier 2020. Les nombreux rapports du Défenseur des droits ont servi de soutien à cette étude, ainsi que les neuf avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH).

¹⁹² L'extension des régimes de Sécurité sociale aux DROM n'a conduit à l'alignement des assurances maladie, maternité, invalidité et décès qu'en 1955. La création des Caisses d'allocations familiales (CAF) et le rapprochement de la législation sur la famille ont été effectifs en 1972.

de mer, taxe sur les carburants, impôt sur les sociétés, cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises, droits de quai...).

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.

1.3. La lutte contre le surendettement et l'accompagnement des personnes en grande difficulté financière doivent être intensifiés

Le surendettement touche particulièrement la population la plus précaire. L'IEDOM a publié en mars 2020, une étude thématique très complète sur *Le surendettement des ménages dans les DOM*¹⁹³. En 2019, 1 291 dossiers de surendettement ont été déposés à l'IEDOM qui assure le secrétariat de la commission départementale de surendettement, soit 136 de plus par rapport à 2018 (+11,6 %). Le surendettement touche davantage les familles pauvres (43,3 %), les familles monoparentales, les personnes seules, les femmes (60 %), les locataires (63 %), des personnes en âge de travailler (la tranche d'âge de 25 à 55 ans est la plus touchée et représente 76,4 % des cas), pour des arriérés de logement et de consommation (pour des encours comparables mais avec des dettes de consommation deux fois plus fréquentes). **42,5 % des personnes en situation de surendettement sont au chômage. Le paiement du loyer est au cœur des préoccupations des personnes en situation précaire. La situation de surendettement peut s'expliquer plutôt par le cumul de plusieurs dettes, que par l'existence d'une seule dette d'un montant important. Les personnes qui entrent dans le surendettement sont celles qui ne parviennent pas à faire face aux charges incompressibles de la vie courante (logement, consommation, santé, communication, assurance, fiscalité...) et qui se retrouvent dès lors dans une situation d'insolvabilité. **L'endettement médian est de 20 388 euros, pour une moyenne de six dettes par personne concernée.** Selon les propos de M. Jean-Charles Slama, directeur de la**

¹⁹³ IEDOM, *Le surendettement des ménages dans les DOM*, typologie 2018, n°601, mars 2020. L'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), à l'instar de la Banque de France dans l'hexagone, exerce dans les cinq Départements d'Outre-mer (DOM), à Saint-Pierre et Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, des missions de service public, dont celle en particulier d'assurer le secrétariat des commissions de surendettement. Cette enquête a été réalisée à partir des données extraites des 1 882 dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement en 2018.

Caisse d'allocations familiale de La Réunion, en janvier 2020, 1 165 familles sont en situation de surendettement sur l'île, pour une moyenne de 35 000 euros par famille. **L'IEDOM a reçu, en 2019, 2 446 dossiers déposés auprès des commissions départementales de surendettement.**

La principale cause du surendettement est la faiblesse des revenus et donc des capacités de remboursement. Le niveau de ressources des personnes étant faible (42 % des surendettés perçoivent moins que le SMIC), les ressources disponibles pour payer les dettes et les charges courantes sont insuffisantes pour faire face aux « accidents de la vie ». **La situation de surendettement est fréquemment l'aboutissement d'un ou de plusieurs évènements subis : séparation, santé, décès, perte d'emploi... Le surendettement « actif », causé par un recours trop important aux crédits et par la mauvaise gestion budgétaire des débiteurs, est très minoritaire et n'est rencontré que dans 16,5 % des cas**¹⁹⁴. Les crédits à la consommation sont présents dans 70 % des dossiers. Compte tenu de la faible capacité ou même de l'absence de capacité de remboursement d'une grande partie des ménages surendettés, la commission départementale de surendettement retient prioritairement des mesures d'effacement des dettes ou de rétablissement personnel, tandis que la part des plans de remboursement se réduit¹⁹⁵.

L'éducation financière doit être davantage développée en Outre-mer. Une stratégie nationale d'éducation financière a été initiée par le gouvernement pour permettre à chaque Français d'acquérir les connaissances économiques, budgétaires et financières, nécessaires aux décisions du quotidien. L'IEDOM est chargé de mettre en œuvre cette stratégie par des actions concrètes auprès du grand public, des enseignants et des travailleurs sociaux. Le faible taux de dépôt de dossier de surendettement est révélateur de la nécessité de mieux communiquer sur la procédure, d'informer et d'accompagner les ménages dont la situation budgétaire se dégrade. Pour la délégation, les services de l'IEDOM doivent renforcer leur coordination avec les acteurs de la sphère sociale et associative pour mieux faire connaître la procédure de surendettement et proposer des dispositifs d'accompagnement adaptés. Les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations spécialisées, les conseillers en économie sociale et familiale sont autant d'acteurs relais susceptibles d'accompagner les personnes surendettées et d'assurer un suivi des plans et des mesures mis en œuvre.

¹⁹⁴ IEDOM, « Le surendettement en Guyane, Un révélateur des fragilités économiques et sociales », *note expresse*, n°430, janvier 2017.

¹⁹⁵ La commission de surendettement cherche à traiter les dettes en lien avec les créanciers, en privilégiant le recours à des solutions pérennes, tout en cherchant à préserver le logement des déposants. Le plan conventionnel est un accord négocié par la commission entre le débiteur surendetté et ses créanciers qui vise à mettre en place des solutions de remboursement permettant d'alléger le poids de la dette du demandeur, en l'étalant ou en appliquant un moratoire le temps que la capacité de remboursement s'améliore (notamment par un retour à l'emploi). La procédure de rétablissement personnel permet l'effacement des dettes lorsque la situation financière est « irrémédiablement compromise ». Cette procédure peut entraîner une liquidation judiciaire (vente des biens) lorsque le débiteur possède un patrimoine, mais elle est généralement proposée à des débiteurs qui ne sont pas propriétaires. Des mesures peuvent être imposées ou recommandées par la commission lorsqu'aucun plan conventionnel ou aucune procédure de rétablissement personnel n'a pu être mis en place.

Le réseau des Points conseil budget doit couvrir l'ensemble des territoires ultramarins. Ce sont des structures d'accueil destinées à accompagner toute personne rencontrant des difficultés financières et ayant besoin d'un accompagnement. Leurs objectifs sont de prévenir le surendettement et de favoriser l'éducation budgétaire. Chaque Point dispose d'un réseau de partenaires sur le territoire : associations, services sociaux, acteurs publics, Banque de France, qu'il est en mesure de mobiliser au service des personnes. L'État soutient financièrement chaque structure labellisée à hauteur de 15 000 euros par an. Pour l'ensemble des Outre-mer, il existe seulement cinq Points conseil budget labellisés, qui sont tous situés à La Réunion, sur 460 dans la France entière. **La délégation préconise la création de Points conseil budget de proximité dans tous les territoires ultramarins. Les partenaires associatifs porteurs de ces structures doivent être acteurs de cette politique et soutenus, en tant que de besoin, par les collectivités territoriales dans l'accomplissement de cette mission d'intérêt général.**

1.4. La restauration scolaire et l'éducation alimentaire doivent être mieux pris en charge par les collectivités locales

La restauration scolaire reste l'exception en Outre-mer et doit être développée par les communes. La restauration scolaire est très insuffisante à Mayotte et en Guyane, où elle est présente dans seulement un tiers des établissements scolaires, et dans la majorité des cas, sous forme de collation froide¹⁹⁶. Si les autres territoires ultramarins sont mieux couverts, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) recommande d'adapter l'offre dans le cadre du Programme national nutrition santé « restauration scolaire », qui pourrait intégrer : aussi bien la formation des personnels, des actions d'éducation en santé adaptées culturellement, des améliorations de la qualité nutritionnelle de l'offre, que des actions visant à diminuer le non-recours à la cantine qui reste élevé dans le secondaire. L'Institut de recherche pour le développement préconise la promotion de régimes alimentaires favorables à la santé, comprenant des productions locales existantes ou pouvant être développées localement (fruits et légumes, préparations traditionnelles, jus de fruits moins sucrés, aliments moins salés...) ¹⁹⁷. La valorisation de repères de consommation traditionnels en Outre-mer est aussi une piste envisagée. À titre d'exemple, les consommations traditionnelles créoles aux Antilles ou le riz cari à La Réunion sont de bonne qualité nutritionnelle, ce qui prouve l'importance de promouvoir les modèles alimentaires locaux.

Les pathologies liées à l'alimentation sont particulièrement élevées en Outre-mer où il y a davantage de diabète et de problèmes de surpoids que dans

¹⁹⁶ Caroline Méjean (dir.), *Alimentation et nutrition dans les Départements et Régions d'Outre-mer*, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 144.

¹⁹⁷ Caroline Méjean (dir.), *Alimentation et nutrition dans les Départements et Régions d'Outre-mer*, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020, page 139.

l'hexagone, y compris chez les enfants. La prévalence du diabète¹⁹⁸ est près du double dans les Départements d'Outre-mer par rapport à la moyenne nationale, à structure de population égale : entre 7,7 % et 10,2 %, contre 5 % au niveau national, en 2015¹⁹⁹.

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.

La délégation à l'Outre-mer alerte les pouvoirs publics sur la situation des enfants dans les familles déshéritées. Dans un grand nombre de cas, le seul repas équilibré et sain que prennent ces enfants est celui qui leur est servi à la cantine scolaire ou pendant les vacances scolaires dans les camps de vacances. Quand la famille n'a plus du tout de revenu, parce que ses membres qui ramenaient un revenu l'ont perdu du fait de l'arrêt généralisé de l'activité, comme cela s'est produit pendant la crise sanitaire du coronavirus entre mars et mai 2020, celle-ci dépend exclusivement de l'aide alimentaire. Des paniers-repas financés par le redéploiement de la Prestation accueil et restauration scolaire (PARS), ont été distribués en mars 2020 à 289 000 enfants.

Pour la délégation, les collectivités territoriales doivent maintenir leur effort de solidarité aussi longtemps que nécessaire. Les Caisses d'allocations familiales doivent débloquer une aide exceptionnelle à l'ensemble des familles, pour compenser la suspension des cantines scolaires et les aider à accéder à une alimentation de qualité. Cette aide pourra être versée en complément des allocations familiales pour chaque enfant, dès le premier enfant.

¹⁹⁸ La Réunion est le département le plus touché par la maladie.

¹⁹⁹ Réponse du Ministère des solidarités et de la santé à une question écrite de M. François Bonhomme, publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 31 mai 2018.

2. Structurer des filières alimentaires locales

2.1. Les circuits courts de production et de distribution doivent être privilégiés

L'agriculture locale est un secteur essentiel qui permet de soutenir l'autonomie alimentaire régionale, d'élever la qualité des produits et de réduire les coûts de transport. La production locale est très demandée, malgré des prix souvent plus élevés que les produits d'importation. Les filières agricoles vivrières locales restent fragiles et un soutien continu des pouvoirs publics est nécessaire. De multiples stratégies peuvent être déployées pour rapprocher les producteurs des consommateurs locaux : développer les circuits courts, soutenir la production locale, associer les collectivités territoriales et les associations de producteurs, revisiter les formes de soutien, aider les collectivités qui veulent investir dans la dynamisation de leurs producteurs. Il est également possible de valoriser ces ressources locales en biomasse pour en faire de l'énergie, des biocarburants, des fertilisants ou des matériaux bio-sourcés dans la construction. L'ODEADOM propose ainsi de coupler les associations de cultures en rotation sur les surfaces dédiées aux productions d'exportations, de diversifier les productions végétales en favorisant les pratiques agro-écologiques, de mieux planifier les productions saisonnières et d'organiser les marchés pour éviter la saturation, et de mener une politique de promotion des produits frais et locaux en redonnant confiance aux consommateurs, autant d'orientations soutenues par la délégation à l'Outre-mer.

La commercialisation en circuits courts doit être développée. Les années 1970-1990 ont vu les marchés forains se développer en Outre-mer²⁰⁰. De nombreux producteurs indépendants passent par la vente directe aux particuliers avec des marges réduites qui permettent de faire baisser les prix. Les marchés de proximité fonctionnent bien, les agriculteurs vivent bien et la population veut ce type de produits, mais il faut sécuriser les circuits de distribution locale en direction de la restauration collective, des collectivités, des hôpitaux et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

La délégation souligne également la nécessité d'accompagner les producteurs locaux par de la formation en mobilisant tous les acteurs de l'enseignement agricole : lycées agricoles, centres de formation d'apprentis et Maisons familiales rurales, centres de formation consulaires et instituts de recherche. La délégation insiste sur l'importance de promouvoir une vision positive des métiers de l'agriculture en général et de renforcer la formation en agro-écologie, ceci afin de permettre de constituer le socle de compétences nécessaires. L'enseignement agricole a un rôle primordial à tenir pour former les agriculteurs ultramarins d'aujourd'hui et de demain. Les partenaires de la formation, les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, les lycées agricoles, les Maisons familiales rurales (MFR) qui souvent accompagnent les jeunes dans leur projet d'installation sont autant d'acteurs incontournables à mobiliser.

²⁰⁰ « La dynamisation de l'offre locale comme bouclier contre la cherté des prix : quelle efficacité ? » par Mme Claire Cerdan, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), lors du colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer : enjeux et perspectives » organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer - Paris 12 décembre 2019.

Pour la délégation à l'Outre-mer, les paiements pour services environnementaux pourraient comprendre une part réservée à la rémunération de la production agricole locale en vue de l'alimentation. Les paiements pour services environnementaux visent à rémunérer les services rendus par les agriculteurs aux écosystèmes (pratiques agronomiques, intrants utilisés, entretien des haies et des forêts). Ils s'inscrivent dans une démarche économique volontaire et incitative. Les mesures compensatoires sont définies sur la base de principes d'équivalence avec les gains écologiques. Ce dispositif pourrait être élargi aux productions locales, notamment de variétés autochtones ou de productions traditionnelles.

2.2. Les producteurs locaux doivent trouver une place dans la distribution

Les produits locaux ou « paniers Péi » sont encore très peu distribués par la grande distribution²⁰¹ alors que les filières s'efforcent de se structurer et se développer depuis plusieurs décennies. Cette situation bénéficie aux importateurs et aux intermédiaires au détriment du développement de l'emploi local et du développement économique. La présentation en rayon des produits issus de la production locale est assez marginale, malgré la communication des distributeurs, en comparaison avec l'exposition des marques importées. Les distributeurs réalisent des marges plus importantes sur les marques nationales ou les marques distributeur que sur les produits issus de la production locale.

Les relations commerciales entre distributeurs et producteurs locaux sont très déséquilibrées. Les grandes surfaces disposent d'une forte capacité de négociation leur permettant d'imposer un rapport de force très déséquilibré avec les fournisseurs locaux. Le rapport s'inverse avec les grandes marques nationales, ce qui conduit à majorer les prix des produits importés²⁰².

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.**

²⁰¹ Voir le rapport de M. Christophe Girardier commandé par l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR) remis en juin 2019.

²⁰² Voir le rapport final d'étude mené pour l'OPMR de La Réunion par le prestataire Bolonyocte Consulting, M. Christophe Girardier étant pilote de la mission, *Étude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, 30 avril 2019.

2.3. La production locale de qualité doit être privilégiée

Il est nécessaire d'amener le consommateur à prendre conscience qu'il peut trouver des produits de qualité issus de la production locale qui lui permettent de bénéficier de prix attractifs. Un panier alimentaire spécifique, dit « panier Péi », élaboré en concertation avec des professionnels du secteur, sera prochainement expérimenté à La Réunion pour que les familles les plus modestes puissent préparer chaque jour un repas avec des produits issus exclusivement des filières locales. Ce panier a pour vocation de favoriser la consommation de denrées de fruits et légumes issus de la production agricole locale. **Le dispositif fait suite à celui des « produits solidaires » vendus dans les circuits de la grande distribution qui ont connu un certain succès à La Réunion avec des baisses de prix sensibles grâce à une subvention versée par le Conseil départemental pour certains d'entre eux.**

La consommation de produits locaux a aussi une finalité environnementale. Éviter des transports aériens coûteux en émissions de CO², des dépenses énergétiques pour la conservation des denrées alimentaires et une chaîne logistique consommatrice de surfaces utiles, tels sont les bénéfices attendus d'une consommation de proximité en circuits courts. Ainsi, le fret aérien entrant représente à lui seul 61 % des émissions de CO² liées aux transports à La Réunion²⁰³.

Les démarches de qualité représentent un élément important de valorisation de la production locale. La France compte une multitude d'Appellation d'origine protégée, garanties d'origine et de qualité, mais les produits labélisés n'existent pratiquement pas en Outre-mer. La différenciation des filières et le développement de signes distinctifs de qualité rassurent et sécurisent le consommateur. Les consommateurs sont de plus en plus sensibles aux questions de qualité, sanitaires et environnementales. Le pouvoir du consommateur s'affirme dans les territoires ultramarins et il faut aujourd'hui satisfaire des exigences nouvelles, de nouvelles palettes de demande et de nouveaux marchés : bio, labellisé, protection animale, qualité, transparence, traçage... Les normes européennes sont aussi des garanties de qualité et permettent d'exporter vers les marchés environnants qui recherchent la sécurité sanitaire. **Pour la délégation à l'Outre-mer, le modèle de développement agricole ultramarin est à repenser dans une optique plus durable et avec des dimensions plus fortes de qualité et de sécurité alimentaire. Dynamiser l'offre locale permettrait de développer une alimentation plus saine, accessible et durable.**

²⁰³ Conseil Général de La Réunion, Bilan carbone du territoire, 2013.

D - Ouvrir un débat sur la fiscalité indirecte

1. Une réflexion doit être ouverte sur l'évolution de l'octroi de mer

1.1. L'octroi de mer fait l'objet de débats

L'octroi de mer est régulièrement remis en cause par la Commission européenne. Le régime de l'octroi de mer est un dispositif fiscal « spécifique » et « dérogatoire » mis en œuvre sur la base de l'article 349 du TFUE, qui vise à compenser les handicaps structurels des DROM²⁰⁴. Cette taxe touche les importations de biens, tandis que de nombreuses exonérations ou réductions existent pour les productions locales et certaines importations²⁰⁵. Le régime d'octroi de mer est autorisé au niveau de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2020 et se voit renouvelé tous les six ans. La Commission européenne demande régulièrement à la France de s'engager à ce que les exonérations n'excèdent pas le pourcentage strictement nécessaire pour maintenir, promouvoir et développer les activités économiques locales²⁰⁶. L'octroi de mer constitue aussi une spécificité française au sein du statut différencié des régions ultrapériphériques (RUP)²⁰⁷.

L'octroi de mer est devenu une ressource fiscale essentielle pour les collectivités territoriales. La fixation des taux d'octroi de mer relève de la compétence des Conseils régionaux (La Réunion et Guadeloupe), des Collectivités territoriales uniques (Guyane et Martinique) et du Conseil départemental de Mayotte. Cette taxe est devenue l'une des principales sources de financement des collectivités territoriales ultramarines (pour environ : Guadeloupe 37,9 %, Martinique 37,8 %, Guyane 55,4 %, Réunion 33,4 %, Mayotte 70,5 % des recettes fiscales des collectivités locales prises dans leur ensemble, Régions, Départements et Communes)²⁰⁸. Cette fiscalité constitue un dispositif de politique publique stratégique

²⁰⁴ La France a obtenu de l'Union européenne l'autorisation d'exonérer d'octroi de mer, totalement ou partiellement, certaines productions locales « *au regard des handicaps qui pèsent sur les activités de production industrielle dans les Départements français d'Outre-mer* », décision initiale du Conseil n°89/688/CE du 22 décembre 1989.

²⁰⁵ Article 6 de la loi n° 2004-639 relative à l'octroi de mer modifiée prévoit des exonérations limitatives aux importations de biens, 2 juillet 2004.

²⁰⁶ L'application d'une taxation différenciée est autorisée « aux produits pour lesquels il a été justifié : premièrement, de l'existence d'une production locale; deuxièmement, de l'existence d'importations significatives de biens (y compris en provenance de la France métropolitaine et d'autres États membres) pouvant compromettre le maintien de la production locale; et, troisièmement, de l'existence de surcoûts renchérissant les prix de revient de la production locale par rapport aux produits provenant de l'extérieur et compromettant la compétitivité des produits fabriqués localement. Le différentiel de taxation autorisé ne devrait pas excéder les surcoûts justifiés ». Décision du Conseil de l'Union européenne n°940/2014/UE relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, 17 décembre 2014.

²⁰⁷ Hors la partie française de Saint-Martin qui n'est pas soumise à l'octroi de mer.

²⁰⁸ Le produit de l'octroi de mer est affecté principalement à une dotation globale garantie répartie entre les

pour le développement économique, mais aussi une ressource de financement pérenne devenue indispensable. Le produit de l'octroi de mer se monte globalement à 1 167 477 766 € en moyenne entre 2014 et 2018, avec un rendement de 886 592 630 € au titre de l'octroi de mer au sens propre et 280 885 136 € en moyenne pour l'octroi de mer régional²⁰⁹. **Toute évolution de cette taxe pose donc la question du financement des collectivités territoriales ultramarines.**

Le régime de taxation manque de lisibilité. Les taux d'octroi de mer régional, ou « droit additionnel », sont fixés au niveau de chaque collectivité régionale²¹⁰. Le régime repose sur le principe de différentiels de taux entre les importations et la production locale. Les taux d'octroi de mer varient fortement selon les produits, de 0 % à un taux maximal de 60 %. Au sein d'une même catégorie de produits, il existe une multiplicité de cas de figure. Le plafonnement de 30 % a été supprimé et aucune limite n'est fixée quant au nombre et au montant des taux, sous réserve de respecter les écarts de taxation autorisés. **La délégation suggère une révision et une simplification des nomenclatures douanières, dont certaines comportent des taux très élevés sur des produits de grande consommation.**

1.2. Un rapport récent préconise la suppression de l'octroi de mer

Le rapport d'étude de mars 2020 sur l'Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'Outre-mer français, réalisé par deux chercheurs²¹¹, à la demande du ministère des Finances, suscite de vives réactions. Celui-ci présente l'octroi de mer comme « *un outil dévoyé et inefficace de politique fiscale* »²¹². Il est décrit comme un système instable et non prédictible, les taux pouvant être modifiés par les Collectivités territoriales, le risque est d'aboutir à des incohérences de taux et de susciter un accroissement des demandes d'exonérations en réponse aux hausses de taux. La complexité du mécanisme de l'octroi de mer le rendrait inefficace car ses effets sont difficiles à évaluer et à maîtriser, et parce qu'il conduirait à un gaspillage important de ressources. Il inciterait les opérateurs économiques à des comportements de recherche de rente au détriment de l'efficacité économique²¹³.

Les auteurs considèrent que l'octroi de mer a un impact significatif sur le niveau général des prix. Sa suppression se traduirait par une baisse du niveau

communes, les collectivités, ainsi que le fonds régional pour le développement et l'emploi.

²⁰⁹ Joëlle Prévot-Madère, *L'octroi de mer et la compétitivité des entreprises*, rapport de la CNEPEOM 2018-2019, page 105.

²¹⁰ Les taux de base de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 % en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, et 5 % en Guyane. Mais un taux supplémentaire ne pouvant excéder 2,5 % peut également être décidé par les assemblées délibératives dès lors que les collectivités auront signé le plan de convergence prévu à l'article 7 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 (loi EROM).

²¹¹ Mme Anne-Marie Geourjon est responsable de programmes à la Ferdi, et expert pour le FMI en politique fiscale et administration douanière et M. Bertrand Laporte, maître de conférences à l'Université Clermont Auvergne, membre du Cerci (centre d'étude et de recherche sur le développement international) et expert pour le FMI.

²¹² Geourjon, Anne-Marie, Laporte, Bertrand, *Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'Outre-mer français*, mars 2020, page 17.

²¹³ Geourjon, Anne-Marie, Laporte, Bertrand, *Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'Outre-mer français*, mars 2020, page 19.

général des prix dans les quatre DROM (hors Mayotte), en moyenne de 4,7 % en Martinique, 5,8 % à La Réunion, 8,5 % en Guadeloupe et 9 % en Guyane, toutes choses égales par ailleurs et sous réserve que les commerçants répercutent entièrement sur leurs prix, la baisse du niveau de taxation. Le remplacement de l'octroi de mer par la TVA aurait un effet de baisse des prix (hors prix du tabac) de 0,5 % à 5,5 % selon les territoires et les scénarios retenus. L'effet de la suppression, sans compensation par la TVA, serait encore plus important pour les populations les plus pauvres, en raison de la part plus élevée de l'alimentation dans leur consommation et d'un taux d'octroi de mer moyen plus élevé sur les biens alimentaires. **Ainsi, selon ce rapport, la suppression de cette taxe aurait un effet de baisse de 25,5 % des prix des produits alimentaires pour les ménages du premier quintile (20 % des ménages les moins favorisés).**

Dans un courrier commun au Premier Ministre Edouard Philippe, les associations des moyennes et petites industries dans les Départements d'Outre-mer ont appelé le gouvernement à clarifier sa position sur le maintien de l'octroi de mer, après la publication du rapport Ferdi préconisant la suppression de cette taxe²¹⁴. Après les parlementaires guadeloupéens ou encore l'ACCD'OM (Association des communes et collectivités d'Outre-mer), les associations de promotion industrielle en Outre-mer se sont exprimées à ce sujet. La Présidente de l'Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie, Josiane Capron, a dénoncé « une tentative d'hold-up de Bercy » mais aussi contesté les arguments avancés par la Fondation Ferdi selon lequel « l'octroi de mer serait inefficace pour protéger la production locale ».

1.3. Les objectifs de l'octroi de mer doivent être resserrés pour éviter les effets inflationnistes

Pour l'Autorité de la concurrence²¹⁵, le renouvellement devant intervenir fin 2020 peut être l'occasion pour les pouvoirs publics locaux de clarifier les objectifs de l'octroi de mer, de recentrer ses mécanismes sur la production locale, territoire par territoire, et d'en simplifier la mise en œuvre, afin d'améliorer son efficacité et d'atténuer son effet sur les prix à la consommation. L'Autorité a ainsi fait des recommandations tant pour simplifier et rendre cohérente entre territoires géographiquement proches, la grille des taux d'octroi de mer, que pour réexaminer les taux applicables aux produits importés pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale et pour simplifier le système d'exonération des intrants.

L'octroi de mer doit servir à dynamiser la compétitivité des entreprises locales. Le rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer sur *L'octroi de mer et la compétitivité des entreprises*, rapporté par Mme Joëlle Prévot-Madère²¹⁶, conseillère vice-présidente de la délégation, tire un

²¹⁴ Octroi de mer : Rapport Ferdi : Les Associations des MPI des DOM appellent le gouvernement à clarifier sa position sur l'octroi de mer : <http://outremers360.com/economie/rapport-ferdi-les-associations-des-mpi-des-dom-appellent-le-gouvernement-a-clarifier-sa-position-sur-loctroi-de-mer/>

²¹⁵ Avis 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer.

²¹⁶ Joëlle Prévot-Madère, *L'octroi de mer et la compétitivité des entreprises*, rapport de la CNEPEOM 2018-2019.

bilan précis et propose différents scénarios d'évolution. Il constate d'abord que l'octroi de mer pèse sur le besoin en fonds de roulement d'exploitation des entreprises et ampute leur faculté d'investissement. Pour les entreprises qui importent des marchandises ou achètent des intrants soumis à l'octroi de mer, celles-ci doivent acquitter la taxe dès l'entrée de la marchandise sur le territoire ou dès sa livraison, bien avant que la production ne soit vendue. **La délégation soutient la préconisation du rapport de réduire, dans le temps, l'avance de trésorerie des entreprises importatrices lors de l'entrée de marchandises sur le territoire, pour les marchandises non-concurrentielles à la production locale. Au lieu d'exiger le paiement de l'octroi de mer dès l'entrée de la marchandise sur le territoire et de contraindre l'opérateur économique de distraire une somme importante de sa trésorerie, les entreprises importatrices bénéficieraient d'un différé de paiement de trois à quatre mois.**

Le rapport constate également que l'octroi de mer contribue au niveau général et à l'évolution des prix dans une fourchette allant de 6 % à 10 %. L'octroi de mer conduit à majorer le prix des importations, qui représentent 80 % des produits consommés en Outre-mer. De plus, le différentiel d'octroi de mer ne conduit pas automatiquement à un gain de productivité et au final à une amélioration du processus de production. Il ne fait que compenser les surcoûts de la production locale, ce qui conduit à une élévation du niveau des prix. Alors que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), par défaut de facturation ou de conception des logiciels comptables, la TVA est imputée sur le coût de revient des produits comprenant lui-même une taxation d'octroi de mer, ce qui est interdit par la loi. Les DIECCTE doivent diligenter une enquête afin de vérifier la bonne application de la réglementation dans chaque territoire.

Pour la délégation à l'Outre-mer, il serait nécessaire de conduire une étude sur l'impact des exonérations sur certains produits de première nécessité n'affectant pas la production locale. Il faut dans un premier temps évaluer les effets du dispositif de l'octroi de mer dans chaque territoire (voir piste de réflexion n°8) et adapter les exonérations dans l'objectif d'améliorer le pouvoir d'achat.

1.4. Des exonérations sur les produits de première nécessité doivent être envisagées prioritairement

La revendication d'une suppression de l'octroi de mer pour faire baisser les prix, qui a pu constituer l'un des mots d'ordre de certains mouvements de lutte contre la vie chère ou de certains « gilets jaunes », doit être intégrée. Il faut entendre cette revendication mais celle-ci accroîtrait la pression concurrentielle sur les entreprises locales, au risque d'une disparition de nombreuses petites et moyennes entreprises qui forment l'essentiel du tissu économique des Outre-mer, et entraînerait des destructions massives d'emploi. C'est pourquoi la délégation se place résolument dans la perspective d'une évolution progressive du dispositif visant à préserver le pouvoir d'achat des plus démunis, en modérant la taxation des produits alimentaires et de première nécessité tout en veillant à préserver la production locale et les emplois.

La Collectivité territoriale de Guyane a commencé à réduire les taux d'octroi de mer sur les produits de première nécessité. Le projet de révision du Tarif général de l'octroi de mer (TGOM) a été adopté à l'Assemblée de Guyane le 27 janvier 2020. Cette réforme baisse le nombre de taux appliqués, de 36 à 18 taux, et harmonise les taux pour les produits similaires. Le taux d'octroi de mer baissera notamment pour l'eau potable (passant de 4,50 % à 3 %, soit 500 000 euros de dépenses publiques pour la Collectivité territoriale de Guyane), les carburants et le gaz domestique (passant de 7 % à 5 %, soit 4 millions d'euros de dépenses), les pâtes alimentaires (avec une baisse de 15 % à 12 % sur la part octroi de mer), les produits d'hygiène (une baisse de 15 % à 7 % sur les couches pour bébés et les serviettes hygiéniques) et les véhicules automobiles (de 23 % à 20 %, soit 3 millions d'euros d'effort fiscal par an avec un niveau de taxe comparable à celui de la France hexagonale). L'objectif premier est clairement de préserver et d'améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs s'agissant des dépenses quotidiennes.

La délégation constate qu'il subsiste en Guyane un taux de 15 % d'octroi de mer pour l'électricité, alors que l'octroi de mer régional est de 2,5 %. La délégation demande un alignement de ce taux appliqué à l'électricité, au niveau de celui de 2 % appliqué à l'eau du robinet, au titre d'une harmonisation des taux sur les produits de première nécessité.

Les mobilisations citoyennes ont permis de faire émerger des solutions locales qui peuvent être transposées dans d'autres collectivités ultramarines. Le Conseil régional de La Réunion s'est ainsi engagé à ouvrir un débat sur l'octroi de mer. Un Conseil consultatif citoyen, composé de citoyennes et de citoyens tirés au sort, créé à l'occasion du mouvement des « gilets jaunes », tout comme le CESER, débattront du niveau de la taxe d'octroi de mer et des produits qui devraient en être exonérés. De nouvelles exonérations sont possibles et les Conseils régionaux peuvent adresser au représentant de l'État une demande circonstanciée pour que l'État notifie à la Commission européenne une actualisation des listes de produits exonérés de l'octroi de mer.

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.

2. Des pistes de réflexion pour une évolution de la fiscalité indirecte locale

2.1. La fiscalité locale pourrait évoluer vers une taxe élargie sur les biens et services

La délégation soutient l'évolution progressive de l'octroi de mer en une taxe régionale à l'assiette élargie aux biens et services. Les effets de l'octroi de mer doivent être évalués car celui-ci contribue à la cherté de la vie et n'a pas suffisamment permis de créer des filières locales en remplacement des importations. La réglementation européenne n'empêche pas une évolution de l'octroi de mer à moyen terme vers une « taxe sur les biens et services ». Car, en pesant davantage sur les produits importés, notamment les produits alimentaires, l'octroi de mer enchérit le coût des produits les plus consommés par les ménages modestes. En revanche, les services sont relativement peu taxés alors qu'ils constituent majoritairement les produits les plus consommés par des ménages plus aisés. Un élargissement de l'assiette fiscale permettrait de mettre à contribution l'ensemble des activités productives, de modérer les taux, en mettant en place des exonérations pour les produits de première nécessité, tout en maintenant les rendements pour les collectivités territoriales. **La délégation préconise l'élargissement d'assiette de la taxe afin de rééquilibrer la fiscalité en faveur d'une plus grande justice fiscale. La délégation propose également de tirer les enseignements de la mise en œuvre de la taxe générale sur la consommation (TGC) en Nouvelle-Calédonie.**

Collecté au niveau régional, cet octroi de mer élargi aux biens et services reposerait sur les principes de taux différentiels sur les produits importés et les biens et services produits localement. Cette taxe resterait de la compétence des collectivités régionales avec une redistribution partielle aux Départements et aux Communes à travers un fonds de péréquation régional. Plusieurs taux seraient applicables avec des régimes d'exonération sur un certain nombre de produits, notamment les fruits et légumes, de produits alimentaires, de première nécessité, ainsi que sur l'eau et l'énergie. Le maintien d'un octroi de mer simplifié et élargi, par rapport à une extension de la TVA, comporte comme principaux avantages de pouvoir être maintenu dans les compétences des Collectivités territoriales²¹⁷ et de différencier la production locale des importations²¹⁸.

Pour la délégation, la réflexion sur la fiscalité locale devra être ouverte en associant les collectivités territoriales, la société civile organisée, les citoyennes et citoyens. Cette réflexion pourra être soumise préalablement aux CESER et aux OPMR afin de préparer des transformations futures.

²¹⁷ Dans le cas où l'octroi de mer serait remplacé par une taxe sur la valeur ajoutée sans différentiel de taux, les collectivités ultramarines perdraient leur autonomie de décision fiscale et les recettes correspondantes. L'article 73 de la Constitution ne permet pas aux DROM de disposer de la compétence d'autonomie fiscale et l'article 73-5 ne permet pas à La Réunion de mettre en place des adaptations législatives.

²¹⁸ Un différentiel de taxation ne peut être mis en place qu'en soumettant certaines catégories de productions alimentaires vivrières à un taux réduit ou super-réduit de taxe régionale, ou en les exonérant. La TVA étant un impôt basé sur le produit et non l'origine du produit, compte tenu du principe de neutralité, il n'est pas possible de faire une distinction entre un bien importé et un bien produit localement.

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.

Conclusion

Au fil des auditions et des échanges, la délégation à l'Outre-mer a construit une approche large, complexe et originale de la problématique du pouvoir d'achat en Outre-mer, en lien avec ses dimensions de cohésion sociale et environnementale, qui en sont le prolongement. La cherté de la vie est la première préoccupation des ultramarins et les prix élevés des consommations quotidiennes sont source de frustrations et de révoltes pour nos concitoyens. Les enjeux sont clairement posés et les problématiques, identifiées.

Le gouvernement doit à présent avoir la volonté politique d'agir rapidement et mobiliser des moyens conséquents, à commencer par la lutte contre la pauvreté, massive en Outre-mer, première cause des difficultés sociales. La situation de détresse extrême de nombre de nos concitoyens est largement sous-estimée par les statistiques publiques. Il faut en prendre conscience. Pour la délégation, les aides financières aux plus démunis doivent être considérablement renforcées dans le contexte de choc économique et social qui fait suite à la pandémie du Covid-19. Les mesures doivent concerner prioritairement l'aide alimentaire aux plus démunis : les colis et les bons alimentaires des associations et des centres communaux d'action sociale, les distributions de repas aux enfants qui ne peuvent accéder à la cantine scolaire, et des aides exceptionnelles aux allocataires du RSA, aux familles nombreuses et aux familles monoparentales.

Les prix des denrées alimentaires, des produits de première nécessité, de l'eau, de l'énergie, des télécommunications, des transports, doivent être acceptables et revus à la baisse. Ils doivent être surveillés et contrôlés en permanence par les autorités locales afin qu'un renchérissement n'entraîne pas de nouvelles tensions sociales. Au besoin, les prix doivent être arrêtés temporairement par le Préfet, le Haut-commissaire ou le gouvernement local dans les Collectivités d'Outre-mer. Les outils juridiques et les instruments de régulation existent : Bouclier qualité-prix, Observatoires des prix, des marges et des revenus, prix-plafonds pour les carburants. Ils doivent être utilisés et améliorés si besoin est. Le Préfet pourra voir ses pouvoirs de réglementation de certains prix et de sanction élargis.

La délégation considère qu'une étude économique indépendante et concertée doit être menée au sujet des effets des sur-rémunérations sur le pouvoir d'achat en Outre-mer, avant toute décision gouvernementale sur ce point. Le sujet pourra être porté à l'ordre du jour de la délégation ou traité par la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM).

L'effort des pouvoirs publics doit ensuite s'inscrire dans la continuité. Le marché alimentaire est celui sur lequel se concentrent les difficultés. Les prix sont durablement élevés, les grossistes-importateurs et le secteur de la grande distribution ont établi un équilibre oligopolistique qui ne permet pas à la concurrence de dynamiser le marché. Pour la délégation à l'Outre-mer, il doit y avoir une action forte des pouvoirs publics pour contrôler davantage l'effectivité de la concurrence, zone de chalandise par zone de chalandise, et si nécessaire interdire certaines concentrations fondées exclusivement sur le profit, afin de restaurer la confiance dans un système commercial qui s'est éloigné des besoins réels des consommateurs. Les

distributeurs doivent réellement s'engager à promouvoir les produits essentiels dont les prix sont encadrés par le Bouclier qualité-prix.

Le modèle de production vivrière et de distribution doit évoluer vers des circuits courts, durables, écologiques, coopératifs, mettant en relation directe les consommateurs avec des produits locaux de qualité. Les pouvoirs publics doivent là aussi accompagner les acteurs, producteurs, filières agroalimentaires et collectivités territoriales, dans la transformation des modèles agricoles pour une plus grande autonomie alimentaire des territoires. Cette démarche contribuerait également à la réalisation des objectifs de la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques (COP 21)²¹⁹ pour les Outre-mer.

Enfin, Il faut davantage faire appel aux ressources des territoires. Il est impératif de donner davantage d'autonomie aux collectivités territoriales dans les Départements et Régions d'Outre-mer pour expérimenter, innover, sur le modèle de ce que font déjà les Collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, différencier les dispositifs et les normes, y compris fiscales ou commerciales, afin de renforcer le dynamisme économique local. Il est indispensable de stimuler la concurrence à la fois « dans le marché » et « pour le marché », en faisant entrer de nouveaux opérateurs, en abaissant certaines normes d'importation lorsqu'elles représentent des freins ou des coûts d'entrée. Par exemple, une entreprise importatrice ne serait plus obligée de suivre toutes les normes européennes pour servir le marché local et pourrait s'aligner sur les normes communes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui lui permettrait de s'approvisionner dans son environnement régional. Pour finir, la fiscalité de l'octroi de mer mérite d'être évaluée pour vérifier son efficacité avant d'envisager une évolution vers une taxe locale élargie aux biens et services

²¹⁹ Conférence des parties (COP) à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION À L'OUTRE-MER À LA DATE DU VOTE

<input checked="" type="checkbox"/>	Présidente : Jean-Etienne ANTOINETTE
<input checked="" type="checkbox"/>	Vice-présidente : Joëlle PRÉVOT-MADÈRE
<input checked="" type="checkbox"/>	Vice-président : Dominique RIVIÈRE
<input type="checkbox"/>	Agriculture
<input checked="" type="checkbox"/>	Pascal FÉREY
<input checked="" type="checkbox"/>	Christine VALENTIN
<input type="checkbox"/>	Artisanat
<input checked="" type="checkbox"/>	Christian LE LANN
<input type="checkbox"/>	Associations
<input checked="" type="checkbox"/>	Marie-Claire MARTEL
<input type="checkbox"/>	CFDT
<input checked="" type="checkbox"/>	Marie-Odile ESCH
<input type="checkbox"/>	CFE-CGC
<input checked="" type="checkbox"/>	Véronique BIARNAIX-ROCHE
<input type="checkbox"/>	CGT
<input checked="" type="checkbox"/>	Michèle CHAY
<input checked="" type="checkbox"/>	David MEYER
<input type="checkbox"/>	CGT-FO
<input checked="" type="checkbox"/>	Jacques TECHER
<input checked="" type="checkbox"/>	Françoise CHAZAUD
<input type="checkbox"/>	Coopération
<input checked="" type="checkbox"/>	Olivier MUGNIER
<input type="checkbox"/>	Entreprises
<input checked="" type="checkbox"/>	Joëlle PRÉVOT-MADÈRE
<input type="checkbox"/>	Environnement
<input checked="" type="checkbox"/>	Élodie MARTINIE-COUSTY
<input checked="" type="checkbox"/>	Jacques BEALL
<input type="checkbox"/>	Outre-mer
<input checked="" type="checkbox"/>	Jean-Etienne ANTOINETTE
<input checked="" type="checkbox"/>	Isabelle BIAUX-ALTMANN
<input checked="" type="checkbox"/>	Inès BOUCHAUT-CHOISY
<input checked="" type="checkbox"/>	Yannick CAMBRAY

Outre-mer

Philippe EDMOND-MARIETTE

Didier GUENANT-JEANSON

Joël LOBEAU

Sarah MOUHOUSOUNE

Dominique RIVIÈRE

Sosefo SUVE

Octave TOGNA

Christian VERNAUDON

Personnalités qualifiées

Patrick MOLINOZ

Cindy LÉONI

UNAF

Antoine RENARD

Bernard TRANCHAND

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- ✓ **M. Francis Amand**
Délégué interministériel à la concurrence en Outre-mer
- ✓ **M. Pascal Chevalier**
Responsable du Département des prix à la consommation et des enquêtes ménages, INSEE
- ✓ **M. Marc Schweitzer**
Responsable de l'Observatoire économique et monétaire des Instituts d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM)
- ✓ **Mme Marina Randriamisaina**
Observatoire économique et monétaire des Instituts d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM)
- ✓ **M. Olivier Sudrie**
Economiste, Cabinet Didacticiel et modélisation économiques
- ✓ **M. Pascal Thiaw-Kine**
Adhérent E. Leclerc à La Réunion
- ✓ **M. Alexandre Tuillon**
Chargé de mission auprès du Président d'E. Leclerc
- ✓ **Mme Santhi Veloupoulé**
Cabinet de conseil Alambic
- ✓ **Mme Françoise de Palmas**
Directrice de la prospective et du développement à la Fédération des Entreprises des Outre-mer (Fedom)
- ✓ **Mme Mélinda Jerco**
Chargée de mission Antilles-Guyane et Saint-Pierre et Miquelon à la Fédération des Entreprises des Outre-mer (Fedom)
- ✓ **Mme Justine Bertheau**
Chargée de mission Pacifique à la Fédération des Entreprises des Outre-mer (Fedom)

Les rapporteurs ont entendu en entretien les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **M. Umberto Berkani**
Rapporteur général adjoint à l'Autorité de la concurrence
- ✓ **M. Jean-François Hoarau**
Professeur de l'Université de La Réunion en sciences économiques, directeur du Centre d'économie et de management de l'Océan Indien (CEMOI)

-
- ✓ **M. Max Dubois**
Président de l'association République et développement Outre-mer (R&DOM)
 - ✓ **M. Henri Martin**
Chargé d'études à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)
 - ✓ **M. Samuele Kolokilagi**
Chef du service des affaires économiques et du développement de l'Administration supérieure de Wallis-et-Futuna
 - ✓ **M. Sylvain Paoli**
Chargé de mission de l'Administration supérieure de Wallis-et-Futuna

Le président, les rapporteurs et les membres de la délégation à l'Outre-mer tiennent à exprimer leurs remerciements pour leur contribution aux personnes entendues en audition ou en entretien.

La délégation à l'Outre-mer a participé au colloque « Lutter contre la vie chère en Outre-mer : enjeux et perspectives », organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des Outre-mer le 12 décembre 2019, où se sont exprimées les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **M. Philippe Bauduin**
Directeur-général-adjoint de la Direction générale des Outre-mer
- ✓ **Mme Marie Leclair**
Cheffe de la division des Prix à la Consommation de l'INSEE
- ✓ **Mme Claire Cerdan**
Chercheuse, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- ✓ **Mme Françoise Rivière**
Économiste spécialiste des petites économies insulaires en développement à l'Agence française de développement (AFD)
- ✓ **M. Sébastien Mathouraparsad**
Maître de conférences en sciences économiques, Université des Antilles
- ✓ **M. Sébastien Fernandes**
Président de la Chambre régionale des comptes de La Réunion et Président de l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR)
- ✓ **M. François Hermet**
Professeur d'économie, Université de La Réunion et membre de l'OPMR

Annexes

✓ **M. Gautier Duflos**

Délégué national aux Outre-mer, Chef du bureau de la veille économique et des prix, à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

N°3 BIBLIOGRAPHIE

Alibay, Nadia, Forgeot, Gérard, « Évaluation de la pauvreté dans les Départements d'Outre-mer à partir de l'enquête Budget de famille 2001 », ONPES, *Les Travaux de l'Observatoire*, 2005-2006

Akhoun, Elyas, « 38 % des Réunionnais vivent sous le seuil de pauvreté », *Outre-mer Première*, 23 janvier 2020

Arnold, Céline, Pontié, Lise, « Moins d'une personne sur dix appartient à un ménage médian », *INSEE Références*, 2017

Autorité de la concurrence, *Avis concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer : lutte contre la vie chère en Outre-mer*, n°19-A-12, 4 juillet 2019

Bachelier, Patricia, « Casino cède sa filiale d'Outre-mer Vindémia », *Linéaires*, 23 juillet 2019

Badré, Michel, Gillier, Dominique, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE, mars 2019

Bareigts, Ericka, *Situation et pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs*, contribution au rapport parlementaire de Besson-Moreau Grégory, septembre 2019

Bérille, Luc, Pottier, Jean-Michel, *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, avis de la section du travail et de l'emploi du CESE dans le cadre de la saisine parlementaire, juin 2020

Besson, Ludovic, « Niveaux de vie et pauvreté en 2014, Quatre Réunionnais sur dix vivent sous le seuil de pauvreté », *INSEE Analyses*, n°27, Septembre 2017

Blancard, Stéphane, Hoarau, Jean-François, « Les petites économies insulaires en développement : des territoires particulièrement vulnérables sur le plan économique ? », *Revue économique*, 2016/1, vol. 67

Blancmont, Thierry, « Prix du billet d'avion : +2,3 % en novembre », *Air Journal*, 16 décembre 2019

Blanpain, Nathalie, Lincot, Liliane, « Avoir trois enfants ou plus à la maison », *INSEE Première*, n°1531, janvier 2015

Carboni, Lizzie, « Le bilan du Bouclier qualité-prix », *Outre-mer Première*, 5 janvier 2020

Carluer-Lossouarn, Frédéric, « Méga Stock, le Costco antillais », *Linéaires*, 3 mars 2020

Charrier, Rémi, Charles-Euphrosine, Émilie, Gragnic, Barbara, « Familles de Guyane : prestations et action sociale en soutien d'importants besoins », *INSEE Dossier Guyane*, n°4, mai 2017

Chay, Michèle, Mouhoussoune, Sarah, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, étude de la délégation à l'Outre-mer du CESE, janvier 2020

Annexes

Commission des affaires sociales, culturelles, sportives, solidarité et égalité des chances du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion, *Regard sur la pauvreté à La Réunion*, Rapport élaboré par l'Assemblée plénière du 1 décembre 2017

Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CHCDH), *L'effectivité des droits de l'Homme dans les Outre-mer*, étude, avril 2018

Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CHCDH), *Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les Départements d'Outre-mer (notamment aux Antilles et à La Réunion)*, novembre 2017

Demougeot, Lise, Kempf, Nicolas, Rimbaud, Baptiste, « Les comportements de consommation en 2017 : Le budget dédié aux transports dépasse ceux du logement et de l'alimentation », *INSEE Analyses Guadeloupe*, décembre 2018

Denier-Pasquier, Florence, Ritzenthaler, Albert, *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, avis de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du CESE, saisine en cours.

Familles Rurales, *Consommation et vie pratique*, Rapport d'étude, janvier 2019

Geourjon, Anne-Marie, Laporte, Bertrand, *Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'Outre-mer français*, mars 2020

Grangé, Claire, « Enquête Budget de famille 2017 : de fortes disparités de consommation selon le niveau de vie à La Réunion », *INSEE Analyses*, n°44, décembre 2019

Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), « Le surendettement des ménages dans les DOM », *Typologie 2018*, n°601, mars 2020

Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), « Le surendettement en Guyane : un révélateur des fragilités économiques et sociales », *Note expresse*, n°430, janvier 2017

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *Enquête Budget de famille*, 2011

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *Enquête Logement*, 2013

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *France Portrait social de l'INSEE*, édition 2017

Lagadec, Gaël, Farvaque, Étienne, « La Recherche de rente en Outre-Mer : faits stylisés et mécanismes cumulatifs », *Revue d'économie politique*, 2015/1, vol. 125

Lasserre, Bruno, *Le droit de la concurrence en Nouvelle-Calédonie : une co-construction*, discours devant la chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie à l'occasion du premier anniversaire de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, 1er mars 2019

Letchimy, Serge, *Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, rapport au Premier

ministre sur L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mai 2013

L'Horty, Yannick, « La persistance du chômage ultramarin », *Travail, Emploi et Politiques Publiques*, 2014

Logossah, Kinvi, « Les petites économies insulaires : quelle spécificité ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°1, mai 2007

Kempf, Nicolas, Demougeot, Lise, Raimbaud, Baptiste, « Les comportements de consommation en 2017 : le transport devient le premier poste de dépenses des ménages », *INSEE Analyses Martinique*, décembre 2019

Marsot, Fanny, « La polémique enfle autour de tarifs aériens Outre-mer », *L'antenne*, 27 avril 2020

Martin, Henri, « La consommation des ménages dans la France d'Outre-mer : quelles disparités avec la métropole ? », *Études caribéennes*, 37-38, août-décembre 2017

Méjean, Caroline, *Alimentation et nutrition dans les Départements et Régions d'Outre-mer*, IRD Éditions, Collection Expertise collective, 2020

Ministère de l'agriculture, *Outre-mer : une biodiversité exceptionnelle, une bioéconomie à construire*, 7 novembre 2018

Modernisation de l'action publique (MAP), *La gestion des déchets dans les Départements et Régions d'Outre-mer*, note additionnelle au rapport de la mission MAP relative à la gestion des déchets par les collectivités, avril 2015

Monnerville, Pedro, « La facture de l'eau semble de plus en plus trouble en Martinique », *Outre-mer Première*, 7 mai 2019

Monteil, Christian, Kosmowsk, Frédéric, *Économie de La Réunion*, INSEE, n°136, d'après l'enquête budget de famille 2006

Moureaux, Caroline, « L'UFC-Que Choisir interpelle les candidats aux provinciales », *Outre-mer Première*, 14 mars 2019

Ponchelet, David, « Téléphonie mobile: 42 % d'abonnés 4G en Outre-mer (Arcep) », *Outre-mer Première*, 7 juin 2019

Popovic, Caroline, « Le Covid-19 menace la sécurité alimentaire de toute la Caraïbe », *Outre-mer Première*, 29 avril 2020

Portela, Mickaël, « Comment les 18-34 ans consomment-ils en Outre-mer ? », *Études et résultats*, n°1059, DREES, avril 2018

Prévoit-Madère, Joëlle, *L'octroi de mer et la compétitivité des entreprises*, Rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM), 2018-2019

Observatoire des inégalités, *Les inégalités de revenus selon les régions*, 5 décembre 2017

Annexes

Office de développement de l'économie agricole des Départements d'Outre-mer (ODEADOM), *Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?*, novembre 2018

Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR), *Étude relative à l'intérêt de la création de structures coopératives ou de groupements économiques de commerçants indépendants dans le contexte particulier de La Réunion*, Rapport final d'étude, 30 avril 2019

Ritzenthaler, Albert, *Les circuits de distribution des produits alimentaires*, avis de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du CESE, 27 mai 2016

Tromeur, Françoise, « Fin du contrôle des prix et des marges : Calédonie ensemble interpelle le gouvernement », *Outre-mer Première*, 19 septembre 2019

Vlody, Jean-Jacques, *Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional : l'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique*, Rapport remis à la ministre des Outre-mer, octobre 2016

Union fédérale des consommateurs-Que Choisir de Nouvelle-Calédonie, *Bouclier qualité-prix : une affaire des seuls professionnels ?*, communiqué de presse, 28 octobre 2019

N°4 TABLE DES SIGLES

ACCD'OM	Association des communes et collectivités d'Outre-mer
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence française de développement
APE	Accords de partenariats économiques
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARS	Agence régionale de santé
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
BQP	Bouclier qualité-prix
BTP	Bâtiment et travaux publics
CA	Chiffre d'affaires
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCT	Contrat de convergence et de transformation
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CEMOI	Centre d'économie et de management de l'Océan Indien
CFP	Change Franc Pacifique
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNEPEOM	Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer
COM	Collectivités d'Outre-mer
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DIECCTE	Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRCA	Délégation régionale au commerce et à l'artisanat
DRCE	Direction régionale du commerce extérieur

Annexes

DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DROM	Département et Région d'Outre-mer
DRT	Délégation régionale au tourisme
DTEFP	Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées
EROM	Égalité réelle Outre-mer
EUROSTAT	Direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEDOM	Fédération des entreprises d'Outre-mer
FEI	Fonds exceptionnel d'investissement
FILOSOFI	Fichier localisé social et fiscal de l'INSEE
FSE	Fonds social européen
GBH	Groupe Bernard Hayot
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'Outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques
ISPF	Institut de la statistique en Polynésie française
IRD	Institut de recherche pour le développement
JO	Journal Officiel
MFR	Maisons familiales rurales
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OPMR	Observatoire des prix, des marges et des revenus
PARS	Prestation accueil et restauration scolaire
PAT	Projets alimentaires territoriaux
PEC	Parcours emploi compétences
PGC	Produit de grande consommation

PIED	Petits États insulaires en développement
PME	Petites et moyennes entreprises
PNNS	Programme national nutrition santé
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PIB	Produit intérieur brut
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
PUMA	Protection universelle maladie
R&DOM	Association République & développement Outre-mer
RSA	Revenu de solidarité active
RUP	Régions ultrapériphériques
SCDTM	Syndicat des commissionnaires en douane et transitaires de Martinique
SCOP	Société coopérative
SEFIP	Service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle
SEM	Société d'économie mixte
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRCV	Statistique sur les ressources et conditions de vie
TDL	Taxe de développement local
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGC	Taxe générale sur la consommation
TGOM	Tarif général de l'octroi de mer
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques
TSCC	Taxe spéciale sur la consommation des carburants
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	Unité de consommation
UFC	Union fédérale des consommateurs-Que choisir
UE	Union européenne

Dernières publications de la délégation à l'Outre-mer

LES AVIS DU CESE

Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer
Inès Bouchaut-Choisy

CESE 09 MARS 2016

LES AVIS DU CESE

Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale
Isabelle Biaux-Altman

CESE 16 JUIN 2019

LES ETUDES DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

L'accès aux services publics dans les Outre-mer

Michelle Chay
Sarah Mouhoussoume
janvier 2020

Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement durable
Ministère de l'Énergie, du Climat et de la Transition énergétique
Ministère de l'Intérieur, des Outre-mer et de la Sécurité civile
Ministère de la Santé, de la Sécurité et de la Justice
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
Ministère de la Justice
Ministère des Armées
Ministère de l'Égalité des territoires et de la Cohésion des territoires
Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Transition énergétique
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Énergie
Ministère de l'Outre-mer

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE

Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique
Yves Kottelat et Patrick Molinoz

CESE 16 JUILLET 2020

LES AVIS DU CESE

Se donner un nouveau cap
RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2020
Daniel Keller et Pierre Lafont

CESE 17 JUILLET 2020

LES AVIS DU CESE

Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales
Marie Trellu-Kane et Olivier Mugnier

CESE 16 SEPTEMBRE 2020

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

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° 411200003-000120 - Dépôt légal : janvier 2020

Crédit photo : Getty images, Édition/CESE

Pouvoir d'achat et cohésion sociale sont liés en Outre-mer. Nombre de revendications exprimées lors des manifestations depuis une dizaine d'années relèvent de la problématique du « pouvoir d'achat ». La revendication de justice sociale des ultramarins doit à présent être entendue.

Cette problématique est transversale à tous les Outre-mer, Départements et Collectivités, des trois océans. L'INSEE et l'IEDOM ont montré que les prix sont globalement plus élevés de : + 11,6 % en Guyane, + 12,3 % en Martinique, + 12,5 % en Guadeloupe,

+ 6,9 % à Mayotte, + 7,1 % à La Réunion, + 55 % en Polynésie française et + 44 % en Nouvelle-Calédonie, par rapport à l'Hexagone.

La crise sanitaire du coronavirus, ainsi que le choc économique et social consécutif, touchent très durement les Outre-mer. Dans ce contexte, le CESE

lance un appel à la vigilance des pouvoirs publics quant à un risque d'inflation des prix à la consommation. L'accès aux produits de première nécessité doit être préservé pour toutes et tous.

www.lecese.fr

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00

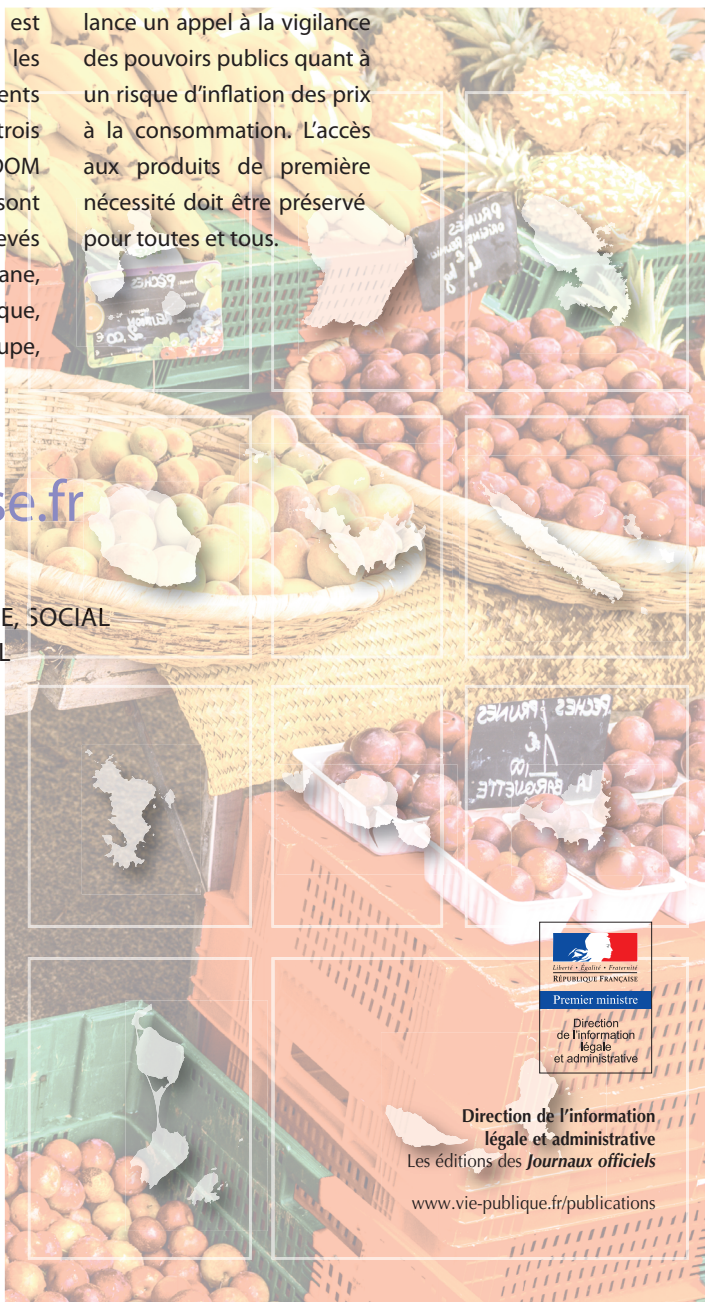
N° 41120-0022

ISSN 0767-4538

ISBN 978-2-11-152261-9



9 782111 522619



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journaux officiels**

www.vie-publique.fr/publications