

## **La lutte contre la vie chère outre-mer, résultante de multiples facteurs de surcoût et d'inactivité, ne peut passer que par une action globale et de développement**

### **Synthèse**

A la suite d'élections qui ont manifesté une grande désaffection, voire un manque de confiance envers la République et l'État, la lutte contre la vie chère s'est à nouveau invitée dans le débat politique.

La vie chère, qui donne lieu régulièrement à des mouvements sociaux, persiste outremer depuis des dizaines d'années. Elle est parfaitement documentée et connue. Des solutions sont même proposées. Pour autant, le surcoût de la vie outre-mer par rapport à la métropole, vécu comme une injustice sociale majeure par un grand nombre d'ultramarins, ne parvient pas à être endigué, en dépit des mesures qui ont été prises depuis le début des années 2010 (contrôle des prix des carburants, modération du prix des produits de première nécessité par le BQP, contrôle des concentrations...).

Les écarts de prix par rapport à la métropole sont en réalité la résultante de multiples sources de surcoûts qui s'additionnent sur toute la chaîne d'importation/distribution ; en particulier, trois dispositifs spécifiques à l'outre-mer, présents de longue date dans ces territoires (frais d'approche et transport maritime, octroi de mer et recours à des grossistes-importateurs) représentent à eux-seuls le tiers du prix de vente au consommateur ultramarin d'un produit importé.

Compte tenu de cet empilement de marges, il est vain de penser qu'on peut régler la question de la vie chère outre-mer en agissant isolément sur un seul, voire deux facteurs de surcoût, que ce soit l'octroi de mer, le fret maritime ou l'incitation à davantage de concurrence. Seule, une action globale portant simultanément sur chacun des facteurs de surcoût pourra produire des effets.

Cette action globale trouvera toute son efficacité si elle s'inscrit dans une démarche plus ambitieuse destinée à promouvoir de nouvelles perspectives économiques, en remplacement du « modèle économique » qui a accompagné depuis 70 ans la « départementalisation », avec ses surcoûts en terme de chômage, de pauvreté et d'inégalité : développement de la production locale, qui ne représente actuellement que le quart des produits vendus par la grande distribution, développement privilégiant les activités marchandes pourvoyeuses d'emplois et de revenus d'activité, développement du commerce en ligne, régulation des services portuaires et aéroportuaires, organisation et soutien massif à des filières locales de production, sans exclure, bien entendu, - en cette période de fin annoncée du libéralisme et de la mondialisation - des dispositifs de protection de marché nécessaires au démarrage de ces filières, sur le fondement notamment, pour ce qui concerne les DOM, de l'article 349 TFUE revisité après l'arrêt Mayotte de 2015. Il s'agit aussi d'ancrer résolument ce développement dans son espace régional pour sortir enfin de ce handicap historico-structurel que constitue l'éloignement, engendrant des coûts de fret de plus en plus inappropriés....

Un « engagement national de lutte contre la vie chère » s'impose, à contracter avec les populations ultramarines, les élus et les entreprises. Il s'inscrit nécessairement dans la durée (au moins une législature) et la progressivité pour ne pas déstabiliser brutalement les entreprises.

## **La lutte contre la vie chère outre-mer, résultante de multiples facteurs de surcoût et d'inactivité, ne peut passer que par une action globale et de développement**

Le pouvoir d'achat, le surcoût de la vie, la vie chère outre-mer ont été régulièrement aux premiers rangs de l'actualité ultra-marine, bien avant que ce thème devienne d'actualité en métropole avec les conséquences du covid et de la guerre en Ukraine et le retour de l'inflation.

Ne nous y trompons pas. La vie chère – qui persiste outre-mer depuis des dizaines d'années et qui résiste à la loi Lurel, aux poursuites de l'Autorité de la concurrence et même au bouclier qualité prix (BQP) – a donné lieu à de fréquents mouvements sociaux et constitue aujourd'hui une des sources de la désaffection (taux de participation) de nos compatriotes ultramarins pour les élections, en particulier les élections présidentielle et législatives de 2022, par des **votes sanctions et des votes refuges** en faveur des extrêmes lors de ces dernières législatives.

Signe de son importance et de son actualité pour les ultramarins comme pour l'État, la lutte contre la vie chère est une des priorités mises en avant par le Président de la République lorsqu'il a reçu les élus d'outre-mer le 7 septembre dernier.

### **1) La vie chère et le surcoût de la vie outre-mer par rapport à l'hexagone sont parfaitement documentés tant par l'INSEE que par l'Autorité de la concurrence**

Dans son dernier rapport qui date maintenant de 2015<sup>1</sup>, l'INSEE constate que les prix à la consommation (hors loyers) sont significativement plus élevés dans les départements/régions d'outre-mer que dans l'hexagone, avec des écarts moyens allant de +7 % à la Réunion et Mayotte à + 12 % aux Antilles-Guyane. Ces écarts de prix s'expliquent essentiellement par ceux des produits alimentaires, particulièrement élevés alors que ces produits représentent en moyenne près d'un cinquième des dépenses de consommation des ménages. Selon les territoires, ces écarts vont de plus de 26 % à plus de 38 %.

Ces écarts sont aussi très marqués pour les matériaux de construction (+39 % à la Réunion et +35 % à Mayotte, par exemple), ce qui impacte fortement l'accès au logement pour les ménages à revenus modestes. En matière de dépenses de santé, ces écarts sont encore de 15 % à plus de 18 %.

Dans son rapport de 2019<sup>2</sup>, l'Autorité de la concurrence établit les mêmes constats : les écarts en matière de niveau général des prix vont de +7,1 % (La Réunion) à 12,5 % (Guadeloupe), avec là encore des écarts de prix beaucoup plus élevés – qui se sont même aggravés – pour les prix alimentaires : ces écarts par rapport à la métropole vont de 28 % à la Réunion à 38 % en Martinique en passant par 34 % en Guadeloupe et en Guyane. La situation à Mayotte, entrée récemment (2011) dans le processus de « rattrapage », est moins significative avec un écart du niveau général des prix inférieur à 7 % et un écart de prix alimentaires de « seulement » 19 %.

De tels écarts de prix, documentés depuis plusieurs décennies (le premier rapport de l'INSEE date de 1985...) sont vécus comme une injustice sociale majeure dans ces territoires ultramarins où le chômage et le nombre de familles bénéficiant de minima sociaux sont aussi beaucoup plus élevés qu'en métropole et où les mouvements sociaux s'invitent régulièrement dans ce débat.

Au demeurant, des solutions sont régulièrement proposées, tant par des économistes free lance que par des institutions de la République, tels que le comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 ou, plus récemment, le rapport précité de l'Autorité de la concurrence.

### **2) De tels écarts de prix sont la résultante de multiples mécanismes de vie chère qui frappent le consommateur ultra-marin, réceptacle final d'un empilement de prix et marges élevés**

<sup>1</sup>Enquête de comparaison spatiale des niveaux de prix à la consommation entre la métropole et les DOM (2015)

<sup>2</sup>Rapport sur la situation concurrentielle outre-mer, établi suite à la demande du gouvernement.

L'Autorité de la concurrence a analysé l'impact sur les prix de tous les acteurs intervenant dans le prix d'un produit importé avant sa mise à consommation : importateurs, distributeurs, compagnies maritimes, ports ou aéroports, manutentionnaires, transitaires, grossistes... Elle a ainsi ciblé un certain nombre de facteurs de hausse des prix qui tiennent tout autant à la localisation des territoires ultramarins, isolés, loin de la métropole et des grands marchés, qu'à l'histoire et à l'existence de flux d'importation issus majoritairement de métropole et d'Europe :

- **les frais d'approche** pour les produits importés, liés à l'éloignement géographique des DROM de la métropole, c'est-à-dire le transport maritime et les différents intervenants à l'importation (manutentionnaires, transitaires...) pour 9 % du prix (hors octroi de mer). Les produits alimentaires et de première nécessité sont encore essentiellement d'origine métropolitaine, ce qui nécessite le recours à des transports maritimes et aériens, nécessairement coûteux compte tenu de l'éloignement de la métropole et de la quasi absence de fret de retour. En outre, le fret maritime pèse davantage sur les produits de grande consommation, de faible valeur, dans la mesure où le prix du container est fixe et indépendant de la valeur du produit importé. Avec un seul grand port ou aéroport par territoire et une situation quasi monopolistique des transporteurs maritimes et aériens, la concurrence est faible<sup>3</sup>, ce qui se traduit par des prix et marges, beaucoup plus élevés que dans l'hexagone. Elle l'est d'autant moins que, dans les ports d'outre-mer, tout ou partie des services de manutention sont exercés par des filiales des grandes compagnies maritimes ;

- **l'octroi de mer**, le premier poste des frais d'approche, comptant en moyenne pour 7 % du prix des produits importés, avec des taux moyens très disparates d'un territoire à l'autre allant, selon l'étude de 2019, de 4 % à la Réunion à 15 % en Guyane en passant par 7 % en Martinique et Guadeloupe. L'octroi de mer pénalise non seulement le consommateur final mais aussi les entreprises locales qui achètent des matières premières et intrants frappés d'octroi de mer ;

- le **recours à des grossistes importateurs**, ce qui représente 16 % du prix d'un produit importé. Les importations sont encore très souvent effectuées par des grossistes, qui sont aussi souvent des distributeurs, qui bénéficient d'accords exclusifs d'importation. Ce système, inhérent au modèle économique de la distribution ultramarine, empêche toute concurrence dans la mesure où il rend très difficile de nouveaux entrants et où les détaillants sont obligés de se fournir chez les grossistes-importateurs. Les accords exclusifs d'importation sont certes interdits depuis la loi Lurel (2012) mais leurs pratiques, régulièrement épinglées par l'Autorité de la concurrence (compotes, cosmétiques...) perdurent. En dépit de l'action de l'Autorité, tant sur les accords exclusifs d'importation que sur le contrôle des concentrations, la distribution des produits alimentaires et de première nécessité, largement importés, reste très concentrée et peu concurrentielle, expliquant pour partie des marges plus élevées qu'en métropole.

Si, selon l'Autorité de la concurrence, il n'y a pas, le plus souvent, de marge excessive à un niveau de la chaîne d'importation/commercialisation, c'est l'accumulation des marges des acteurs tout au long de cette chaîne et des prélèvements fiscaux successifs qui expliquent les surcoûts constatés.

#### Décomposition du prix de vente au consommateur d'un produit importé (5 DROM)

<b>Prix du produit</b>	<b>47 %</b>
Recours aux grossistes-importateurs	16 %
Frais d'approche	9 %

<sup>3</sup>Le départ annoncé de Maersk aux Antilles ne peut que renforcer le quasi monopole des transporteurs maritimes.

Octroi de mer	7 %
immobilier	2 %
personnel	7 %
Autres coûts d'exploitation	12 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>

*Source : rapport de 2019 de l'Autorité de la concurrence*

Au total, ce sont ce qu'on peut appeler des « spécificités ultramarines » d'ordre le plus souvent historique, qui expliquent le tiers environ (32%) du prix de vente d'un produit au consommateur ultra-marin : frais d'approche, octroi de mer et recours à des grossistes-importateurs.

### **3) D'autres éléments s'invitent dans le débat pour expliquer la persistance d'écart de prix importants.**

L'Autorité met en évidence, dans son rapport de 2019, *le faible développement du commerce en ligne*, alors que cette forme de distribution est un moyen significatif (constaté en métropole) de baisse des prix et de lutte contre la vie chère. Accessoirement, le commerce en ligne permet de développer l'emploi local (logistique), ce qui ne saurait être évacué du débat dans des territoires d'outremer frappés par un taux de chômage plus élevé qu'en métropole. Or, si le développement du commerce en ligne suscite une forte attente des consommateurs, il suscite une opposition tout aussi forte des commerçants et distributeurs établis outre-mer, qui invoquent à l'endroit du commerce en ligne des destructions possibles d'emplois.

Les délais et frais de livraison élevés qui découragent le consommateur, peuvent être perçus comme une « barrière à l'entrée » protégeant les distributeurs en place et sont aussi perçus par les consommateurs ultra-marins comme une discrimination par rapport aux consommateurs métropolitains les empêchant d'accéder à des produits moins chers et plus diversifiés. L'Autorité recommande des mesures permettant de favoriser la vente en ligne outre-mer.

Certains services ne sont pas non plus épargnés par l'Autorité de la concurrence<sup>4</sup>. S'agissant des *professions réglementées* (notaires, huissiers, avocats...), les tarifs réglementés de certains services outre-mer bénéficient de majorations. Même si on peut admettre des surcoûts par rapport à la métropole, pouvant justifier une certaine majoration de ces tarifs, les taux effectifs de majoration sont, selon l'Autorité, sans rapport avec la réalité des coûts et largement un héritage historique mis en place pour compenser les écarts de coûts de la vie entre les départements d'outre-mer et la métropole (par exemple, +40 % pour les notaires à la Réunion et +25 % aux Antilles-Guyane). Si ces majorations permettent à ces professions réglementées exerçant outre-mer de gagner mieux leur vie que leurs collègues métropolitains (+80 % pour un notaire à la Réunion en moyenne, toutes choses égales par ailleurs), c'est évidemment aux dépens des consommateurs ultramarins de ces services. En particulier, le coût majoré des actes notariés pèse de façon tout aussi majorée sur les achats immobiliers et l'accès au logement.

De la même manière, le poids des *majorations mises en place historiquement* pour certains actes peut expliquer des écarts de prix spécifiques à certains secteurs (coefficients de majoration des produits pharmaceutiques pouvant expliquer l'écart de 15 % à 18 % des dépenses de santé, constaté par l'INSEE).

Autre élément pouvant intervenir, selon l'Autorité de la concurrence, dans la formation de prix élevés, la *question des normes et de certains processus de certification*. Certaines normes telles que par exemple les normes d'isolation des portes et fenêtres, la certification CE ou NF de certains

<sup>4</sup>Rapport établi à la demande du ministre de l'économie et des finances sur les tarifs réglementés de plusieurs professions du droit (2018).

matériaux de construction, sont inadaptées au climat et aux habitudes de vie ultramarins et renchérissent inutilement les prix.

Enfin, selon le rapport de 2019 de l'Autorité de la concurrence, la *production locale* (qui représente en moyenne le quart des produits vendus par la grande distribution) est globalement peu compétitive, ce qui ne permet pas d'agir sur le niveau général élevé des prix.

#### **4) La cherté de la vie est vécue, pour un grand nombre d'ultramarins comme une profonde injustice sociale, générant frustrations et crises sociales.**

Les plus grands écarts de prix portent sur des produits alimentaires et secondairement sur les dépenses de santé. Même si les habitudes de consommation ne sont pas les mêmes qu'en métropole, les achats alimentaires et les dépenses de santé sont des dépenses du quotidien, censées être indispensables. Elles constituent un marqueur puissant de la cherté de la vie, avec un fort impact psychologique.

Ces écarts de prix sont vécus comme une injustice sociale même si la réalité géographique et économique des territoires d'outre-mer (insularité, éloignement, étroitesse des marchés..) exerce une influence sur le niveau des prix : il est vain de penser que l'égalité des prix avec la métropole est possible. La convergence des prix ne serait pas réaliste (coût du travail peu compétitif) car elle ne permettrait pas d'assurer la rentabilité nécessaire des entreprises qui y travaillent. Les écarts de prix sur les produits alimentaires et de première nécessité ne s'étant pas - ou très peu - réduits depuis qu'il existe des comparaisons spatiales des prix, l'égalité des prix avec la métropole reste pour beaucoup un standard du rattrapage social qu'il conviendrait d'atteindre. Pour autant, rien ne s'oppose à ce que soient recherchés tous moyens d'une réduction réelle et significative de ces écarts.

La question de la vie chère et de la consommation est aussi un marqueur qui renvoie à une autre question, aussi sensible outre-mer, celle des inégalités. L'affaire du poulet bio à 52 € qui voyage par avion et du poulet congelé bas de gamme à moins de 2 € le kilo pour « ceux qui n'ont pas les moyens », qui a défrayé la chronique il y a deux ans, montre bien cette extrême sensibilité de la population. La politique de « rattrapage » poursuivie depuis plus de 70 ans, est restée cantonnée à la sphère des prestations sociales, le modèle de consommation, importé de métropole, n'ayant concerné en pratique qu'une partie de la population ultramarine, celle qui dispose de revenus permettant d'accéder largement aux produits de consommation importés.

Ainsi, la « vie chère » n'est pas ressentie de la même manière par toutes les populations vivant outre-mer. On rappelle que, en moyenne, le PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat est très inférieur à celui de la métropole, que le taux de pauvreté monétaire y est 2 à 2,5 fois supérieur et que les inégalités de revenu et de pouvoir d'achat, mesurées par l'indice de Gini, sont aussi plus fortes qu'en métropole. Dans ce contexte, les ménages ultramarins précaires, aux revenus faibles, demandeurs d'emploi ou vivant des minima sociaux – pour lesquels les achats alimentaires constituent une part très importante du budget des ménages – ressentent très vivement cette cherté de la vie au quotidien, et la ressentent davantage que d'autres populations, disposant d'un emploi et d'un revenu suffisant, notamment les fonctionnaires locaux, d'État ou assimilés qui bénéficient de majorations de traitement et peuvent consommer « comme en métropole ». Les supermarchés ultramarins sont d'ailleurs approvisionnés pour répondre aux besoins de consommation des uns et des autres, les produits surgelés bas de gamme dits « de dégagement » pour les premiers, les produits bio pour les autres.

La persistance d'écarts de prix élevés avec la métropole, après des émeutes sociales (crise post carburants aux Antilles en 2009, émeutes des ailes de poulet à Mayotte en 2012...) a conduit le gouvernement à mettre en place une politique destinée à lutter contre la vie chère, plus précisément à « modérer » une partie des prix les plus significatifs pour les ménages (loi Lurel de

2012 et loi EROM<sup>5</sup> de février 2017). Outre des contrôles renforcés de la situation concurrentielle dans la distribution, un bouclier qualité prix (BQP) a été mis en place dans chaque territoire, permettant à un panier de produits de consommation courants d'être vendu à « un prix modéré », après une négociation annuelle entre les acteurs sous l'égide de l'État. L'Autorité de la concurrence estime (rapport de 2019) que ce dispositif « va dans le sens » de la lutte contre la vie chère, obligeant les acteurs à se rencontrer et à négocier<sup>6</sup>. Elle note cependant un certain nombre de difficultés (multiplicité des objectifs, produits absents, acteurs non concernés, insuffisance de transparence sur les prix ...) et suggère, par exemple, la mise en place d'un comparateur de prix<sup>7</sup>.

Même si son efficacité peut être améliorée, le BQP qui, par construction intervient à l'issue de la formation complexe d'un prix, est-il vraiment de nature à résoudre des problèmes qui sont d'ordre structurel ?

### **5) Que retenir de ces quelques éléments de constat, qui sont normalement bien connus des décideurs politiques et économiques ?**

- *une partie très importante des écarts de prix s'explique par des dispositifs anciens*, historiquement liés aux périodes coloniale ou post-coloniale et qui ont perduré depuis 1946, y compris sous des formes modernisées : octroi de mer, monopoles d'importation et de desserte (maritime mais aussi aérienne), systèmes de majoration tant des traitements des fonctionnaires que de certains services réglementés ou de santé... c'est tout ce « modèle économique » qui s'est mis en place en accompagnement de la départementalisation, sur l'héritage de mécanismes antérieurs, et qui, aujourd'hui, est structurellement facteur de cherté de la vie ;

- c'est le maintien de ces mécanismes, même rénovés, dans un contexte d'insularité, d'éloignement par rapport à la métropole et d'étroitesse du marché, qui a freiné pour partie l'arrivée de nouveaux entrants et le *développement de la concurrence*, qui, même outre-mer, pourrait s'avérer un levier utile comme facteur essentiel de baisse des prix, pesant sur les marges, qui mériterait d'être développé. L'Autorité formule à cet égard une vingtaine de recommandations qu'il serait bon de relire (contrôle des concentrations...) ;

- *l'absence de régulation sur le transport maritime, les services portuaires et aéroportuaires*<sup>8</sup> ne permet pas de s'assurer que l'ensemble des tarifications mises en œuvre n'excède pas les coûts de la chaîne de transport (y compris un bénéfice raisonnable des opérateurs). Le consommateur ultramarin aurait tout à gagner d'une régulation adaptée ;

- compte tenu de l'empilement des marges et prélèvements successifs dans la formation des prix des produits importés (notamment les produits alimentaires et de première nécessité), il est vain de penser régler la question de la cherté de la vie en agissant isolément sur un seul voire deux facteurs de surcoût (que ce soit l'octroi de mer ou le coût du fret maritime). *C'est une action globale qui s'impose, devant porter simultanément sur chacun des facteurs de surcoût*. C'est une action nécessairement progressive, à conduire dans la durée ;

- outre une action globale et de longue durée permettant d'agir sur les prix des produits importés de première nécessité, se dessinent – à la faveur de la prise de conscience qui a accompagné la désorganisation des flux commerciaux du fait du Covid et de la guerre en Ukraine – d'autres voies susceptibles d'agir sur le pouvoir d'achat : *le développement de la production locale pour favoriser les ventes directes et les circuits courts* et accroître l'autosuffisance alimentaire en

<sup>5</sup>Loi relative à l'égalité réelle outre-mer.

<sup>6</sup>A quand la prochaine enquête de l'INSEE de comparaison spatiale des prix à la consommation outre-mer, pour vérifier concrètement et sereinement l'impact du BQR ?

<sup>7</sup>Il existe, par exemple, une application géolocalisée expérimentée en Nouvelle-Calédonie pour comparer les prix du BQP.

<sup>8</sup>L'ART (autorité de régulation des transports) est compétente sur les plateformes aéroportuaires de plus de 5 M de passagers.

matière d'agriculture et de pêche locale, susceptible de réduire à terme les prix des produits disponibles ;

- l'organisation de *filières d'importation en provenance du bassin géographique*, ce qui permet de réduire les coûts de transport et de stimuler la concurrence (importation de ciment depuis Maurice, ou encore de viande brésilienne directement en Guyane, sans passer par un port européen..) et relativise fortement ce handicap historico - structurel que constitue « l'éloignement » ;

- enfin, on oublie encore trop souvent que la lutte contre la vie chère n'est pas seulement qu'une question de prix. *La vie est d'autant plus chère que le revenu est faible*, du fait du chômage, de minima sociaux, du travail dissimulé, d'une activité intermittente. La lutte contre la vie chère c'est donc, tout autant qu'une action sur les prix, le développement d'activités économiques, pourvoyeuses d'emplois et de revenus.

Au total, la persistance d'une vie chère outre-mer est un des signes d'un modèle économique qui a laissé de côté une grande partie des populations ultra-marines, malgré le rattrapage social, et qui a sans doute épuisé ses effets (Cf rapport de 2020 du think tank des économies d'outre-mer, *#outremer*, « quelles nouvelles perspectives de développement pour les outre-mer ? » ).

Septembre 2022