



**AVIS  
DU CONSEIL DE LA CULTURE,  
DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENVIRONNEMENT  
SUR**

- ***Les mesures du CIOM et sur le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le coût de la vie***

*Adopté en Bureau du 4 octobre 2023*

---

Par courrier en date du 17 août dernier, Le CCEE de La Réunion a été saisi par la Présidence du Conseil régional, afin de formuler un avis, sur les mesures du Comité interministériel dédié à l’Outre-mer (CIOM) ainsi que sur le rapport de la commission d’enquête de l’Assemblée nationale sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

En sa qualité d’assemblée du premier mot, porteuse de la parole de la société civile organisée, le CCEE s’inscrit pleinement à travers sa réponse dans son rôle d’aide à la décision de la sphère politique ainsi que dans une dynamique de co-construction qu’il souhaiterait voir mise en œuvre systématiquement par les différentes instances décisionnelles.

Sur le plan contextuel, les termes de la saisine précisent que la perspective d’une réforme de l’octroi de mer est annoncée et que ces communications interviennent au moment où la Région Réunion pose les bases de la « Nouvelle économie » à travers la révision du SRDEII<sup>1</sup> ; où elle est engagée dans la mise en œuvre du nouveau POE<sup>2</sup> 2021-2027 et où les discussions avec l’État sur le futur contrat de convergence et de transformation 2024-2027 sont ouvertes.

Le souhait d’une approche globale et cohérente formulé par la collectivité dans le cadre de l’analyse simultanée de ces différentes communications a été intégré dans la méthodologie adoptée par le CCEE pour répondre à cette saisine. Ainsi, **une étude croisée de ces différents documents** visera à s’assurer globalement que **les (71) mesures du CIOM et les (68) propositions du rapport de la commission d’enquête** présentent une **convergence voire une complémentarité** et s’inscrivent bien **en cohérence avec les axes et stratégies de développement dans lesquels la collectivité s’est engagée**. De même, le CCEE a inscrit son analyse, suivant ses avis formulés tout au long de sa mandature et ses propositions, dans une approche systémique de la situation socio-économique réunionnaise.

L’avis du Conseil se structurera autour d’une première partie consacrée à un enjeu qu’il considère comme majeur du fait des conséquences significatives qu’il pourrait avoir pour l’économie de La Réunion, **la réforme de l’octroi de mer**. Le CCEE fera part de son positionnement vis-à-vis de cette démarche et soulignera les éléments de considération ainsi que les points de vigilance à prendre en compte selon lui.

Dans une seconde partie, les mesures et propositions issues respectivement du CIOM et du rapport de la commission d’enquête de l’Assemblée nationale, seront passées en revue par thématique (fiscalité, contrôle de la concurrence, insertion économique régionale...) pour en faciliter l’analyse comparative.

## **Mesures du CIOM de l’axe 1 - Transformer les économies ultramarines pour créer de l’emploi et lutter contre la vie chère**

### ***S’agissant de l’Octroi de mer ... (mesure CIOM n° 1)***

**La réforme de l’octroi de mer** constitue la **première mesure du CIOM** et peut-être **rapprochée de la proposition n°25 du rapport de la commission d’enquête de l’Assemblée nationale** visant à aboutir à un accord avec les collectivités territoriales ultramarines pour **simplifier, rendre plus lisible et plus équitable le régime de l’octroi de mer**.

Le CCEE rejoint en grande partie les observations formulées par les services de la Région (DGA DEI / DGA EU) sur cette proposition du CIOM et notamment sur le rôle de l’octroi de mer en tant qu’instrument de développement économique.

---

<sup>1</sup> Schéma régional de développement économique, d’innovation et d’internationalisation

<sup>2</sup> Programme opérationnel européen

Sur un plan politique, il partage le constat selon lequel l'autonomie fiscale amenée par l'octroi de mer est un enjeu majeur et que toute atteinte à ce principe par le biais de la redistribution d'une taxe collectée et définie par l'État mettrait un terme à ce principe.

Mis en perspective avec les processus de décentralisation de ces dernières années ainsi que les dispositions visant à accorder une plus grande autonomie aux collectivités territoriales d'Outre-mer, une réforme de l'octroi de mer qui aboutirait à sa disparition en tant que telle, notamment sur son caractère dédié, s'apparenterait aux yeux du CCEE à une recentralisation par l'État, au détriment de ces collectivités, à travers le volet fiscal et financier.

Cette interrogation est d'autant plus légitime que l'octroi de mer, même s'il est considéré par certains acteurs économiques et institutionnels, comme la principale cause de renchérissement de la vie dans les territoires ultramarins, ne constitue qu'un des composants de la (longue) chaîne de facteurs contribuant à ce surcoût. Ce qui semble confirmé par l'analyse de l'Autorité de la concurrence, selon laquelle l'octroi de mer représente, en moyenne, environ 7% des coûts totaux.

Objectivement, il apparaît que ce sont « *des écarts de compétitivité-coût, et non des écarts de niveaux de vie, qui expliquent principalement les écarts de prix entre les DOM et la métropole. La situation présente de vie chère repose donc largement sur une composante structurelle qu'il sera difficile de réduire de manière significative* »<sup>3</sup>.

De surcroît, à travers cette réforme, l'État fait le choix d'intervenir sur le facteur le plus complexe, présentant le plus de risques pour l'économie locale et dont les bénéfices de la modification pour le pouvoir d'achat du consommateur ultramarin sont loin d'être garantis.

Le CCEE, sans s'opposer à une réforme de ce système de taxation, considère que les modifications opérées doivent en priorité viser à « *en gommer les aspérités les plus choquantes et renforcer son second objectif, qui est le soutien à la production locale* »<sup>4</sup>.

L'octroi de mer doit avant tout être perçu comme un outil d'autonomie fiscale et décisionnelle permettant aux collectivités territoriales de gérer au plus près les spécificités locales, ce qui, au vu des nombreux défis qui se présenteront à elles à moyen et long terme, notamment en matière de transition écologique et d'adaptation au changement climatique, paraît essentiel.

En effet, « *plusieurs travaux récents convergent vers l'idée que ces territoires (d'outre-mer) sont plus que tous les autres concernés par les conséquences du changement climatique, et particulièrement par les chocs liés à la montée du niveau des mers, aux cyclones et à l'instabilité des températures et des précipitations* »<sup>5</sup>.

Face aux besoins de financement qui iront inévitablement croissant dans ce domaine, il convient ainsi de considérer avec réalisme, la garantie de l'État selon laquelle la refonte du système assurera aux collectivités locales un niveau de recette équivalent. Il serait en effet optimiste d'envisager que ce niveau de recette, défini on l'espère sur la base du scénario le plus favorable pour les ultramarins, soit corrélé à une augmentation inévitable des charges des collectivités générée par les divers chantiers à mettre en œuvre.

Dans ce même ordre d'idée il est intéressant d'intégrer à notre réflexion le propos de « La lettre du CEMOI N° 18 du 2eme trimestre 2019 traitant « *Les impacts macro-économiques*

---

<sup>3</sup> Lettre du CEMOI n°20 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 « La vie chère en Outre-Mer, un phénomène structurel ». J.F HOARAU Professeur des universités – CEMOI – Université de La Réunion.

<sup>4</sup> Guillaume VUILLERET Président de la commission d'enquête sur le coût d la vie dans les collectivités territoriales

<sup>5</sup> Lettre du CEMOI n°20 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 « La vie chère en Outre-Mer, un phénomène structurel ». J.F HOARAU Professeur des universités – CEMOI – Université de La Réunion.

*d'une politique de modification de l'octroi de mer à La Réunion à recettes fiscales locales constantes »<sup>6</sup>.*

Cette note avait pour objectif de montrer les résultats de simulation, à partir d'un modèle macroéconomique, de deux scénarios de modification du dispositif actuel de l'octroi de mer, tout en proposant des mesures de compensation fiscales afin de maintenir le niveau budgétaire des collectivités locales inchangé.

Les deux scénarios visant à appréhender les différents effets d'une modification de ce dispositif de l'octroi de mer sont simulés avec des données de l'année 2007 et ont été réalisés en s'assurant que les recettes fiscales de l'octroi de mer restent inchangées.

Le scénario n°1 considère la fin de l'exonération de l'octroi de mer sur les consommations intermédiaires importées et le scénario n°2, la suppression totale de l'octroi de mer.

Au final, quel que soit le scénario privilégié, il est avéré qu'un abandon de l'actuel dispositif de l'octroi de mer - lorsque l'on souhaite garder des recettes fiscales constantes - a des effets fortement négatifs sur l'économie réunionnaise, tant en termes de production locale que d'emplois.

Dès lors, le CCEE ne peut que souscrire à la conclusion des auteurs de la note qui recommande que « *...toute proposition politique qui consisterait à modifier ou à supprimer le dispositif actuel de l'octroi de mer à La Réunion, devrait être évaluée à l'aune des interdépendances entre les agents et les secteurs, afin de tenir compte des impacts macroéconomiques et de la transformation structurelle de la sphère productive de l'économie réunionnaise qu'elle implique* ».

### **Aussi, pour le CCEE, les points de vigilance concernant ce projet de réforme de l'octroi de mer sont les suivants :**

#### ***Baisse prévisible de la TSCC<sup>7</sup> : la double peine***

Comme souligné par la DGA DD, la mise en place de cette réforme de l'octroi de mer doit être mise en perspective avec notamment les effets induits de la transition énergétique engagée, dont les baisses prévisibles de la TSCC (Taxe spécifique sur les consommations de carburants) consécutives au développement du parc de véhicules électriques.

Ainsi, plus que jamais, dans la mesure où l'enjeu majeur pour les collectivités locales réside dans l'obtention de recettes à la hauteur des politiques publiques envisagées – avec un parti-pris de développement durable – le CCEE réitère ses incitations quant à une réflexion nécessaire sur les leviers potentiellement mobilisables par les collectivités, dont le Conseil régional, pour générer des recettes.

#### ***Dans un contexte économique local fragilisé par des crises successives, le moment opportun pour cette réforme ?***

En sa qualité de régime fiscal simple, flexible et juridiquement validé par l'Europe, l'octroi de mer confère une relative stabilité à l'économie réunionnaise. Une modification substantielle et précipitée<sup>8</sup> de ce système de taxation, sans une réelle analyse d'impact approfondi, pourrait déséquilibrer notre économie locale et celle des territoires ultramarins en général.

---

<sup>6</sup> CEMOI, Université de La Réunion

Yves Croissant, Professeur, François Hermet Maître de conférences, Sabine Garabedian, Maître de conférences, Zoufikar Mehoumoud Issop, Maître de conférences.

<sup>7</sup> Taxe spéciale sur la consommation des carburants

<sup>8</sup> Les modalités de la réforme de l'octroi de mer seront inscrites au plus tard dans le projet de loi de finances 2025. Sa mise en œuvre s'achèvera au plus tard fin 2027.

Il s'agit, dès lors, pour les décideurs locaux d'apprécier si le contexte économique actuel pourrait se prêter à ce type d'expérience, « sans filet ». Le timing de cette réforme ne semble, de prime abord, pas des plus adéquats, notamment si l'on considère le contexte inflationniste, la fin des régimes d'aides du « Quoi qu'il en coûte », la hausse significative des défaillances d'entreprises au second semestre 2023 et un accès aux crédits bancaires limité, autant de points de vulnérabilité qui pourraient se retrouver exacerbés par une réforme systémique.

### ***Quelle garantie que la réforme de l'octroi de mer bénéficie directement au consommateur réunionnais ?***

Pour le CCEE, engager une telle réforme - qui n'est pas sans risque pour l'économie de l'île - suppose à minima de la part des pouvoirs publics, de garantir en contrepartie que l'éventuelle diminution de la taxation bénéficiera directement aux consommateurs locaux et se traduira par un gain de pouvoir d'achat pour ces derniers. Or, des exemples montrent que ce n'est pas toujours le cas.

En Martinique notamment, la baisse des taux de l'octroi de mer après la crise de 2009 a représenté une dépense budgétaire importante qui s'est répercutée négativement sur l'économie locale et s'est révélée sans le moindre effet sur le coût de la vie<sup>9</sup>.

De façon similaire, en Nouvelle-Calédonie, lorsque la protection tarifaire pour les produits qui ne sont pas produits là-bas a été supprimée en portant à 0% le taux de cette taxe sur ces produits, la baisse ne s'est pas répercutée sur le pouvoir d'achat des consommateurs, car les importateurs et grossistes ont conservé à leur profit la marge ainsi dégagée<sup>10</sup>.

Pour le CCEE, si l'on souhaite que cette réforme de l'octroi de mer conserve tout son sens et atteigne son objectif principal, à savoir réduire la cherté de la vie en Outremer, **la question du contrôle de l'affectation du produit de la baisse des prix générée par cette réforme** doit faire l'objet d'une véritable réflexion qui intègre l'élaboration d'outils et de mécanismes de régulation.

### ***S'agissant du coût de la vie, de la vie chère et des autres mesures du CIOM***

#### ***Du coût de la vie***

Le CCEE observe que l'ensemble des mesures liées à ce champ (mesures n° 1 à 10 principalement), du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, est exclusivement basé sur le coût de la vie et analyse essentiellement la formation des prix finaux des biens aux consommateurs à travers les différents intermédiaires depuis le prix d'achat aux fournisseurs, ses différents modes de transport, le stockage, les assurances et les taxes dont l'octroi de mer.

Cela débouche objectivement sur une comparaison des prix entre l'Hexagone et les différentes collectivités ultra marines selon le panier moyen des consommateurs de l'hexagone et le panier moyen des consommateurs de chaque collectivité étant donné que les modes de consommation peuvent être différents d'un territoire à un autre<sup>11</sup>.

### **Un écart de prix entre le DROM et l'Hexagone qui continue à se creuser en 2015 et 2022 sur la base de la moyenne de tous les produits**

---

<sup>9</sup> Rapport commission d'enquête Assemblée Nationale – p 227

<sup>10</sup> Rapport commission d'enquête Assemblée Nationale – p 230

<sup>11</sup> Rapport commission d'enquête Assemblée Nationale – p 60 à 62

	Écart de Fisher La Réunion / France hexagonale		Écarts La Réunion / France hexagonale (panier de consommation hexagonal)		Écarts La Réunion / France hexagonale (panier de consommation domien)		
	Années	2015	2022	2015	2022	2015	2022
<b>La Réunion</b>		7,1 %	8,9 %	10,6 %	12,3 %	3,7 %	5,5 %

Source : Insee, enquêtes de comparaison spatiale des prix 2015 et 2022.

Selon le mode de consommation cet écart de prix varie en 2022 de 12,3 % pour un panier semblable à l'hexagone, de 5,5 % pour un panier de consommation réunionnais. Toutefois cet écart de prix est très élevé pour les produits alimentaires et boissons non alcoolisées : proche de 30 %, si on consomme sur la base du panier de consommation de la Réunion, plus de 45 % si on consomme sur la base du panier de consommation hexagonal. Ce qui fait une moyenne de 36,7 %

Plusieurs enquêtes parcellaires (secteurs économiques spécifiques) sur les différences de coût de la vie entre la Réunion et la France hexagonale ont déjà révélé des différentiels où la simple conjugaison de facteurs rationnels susceptibles de provoquer ces différences de coût ne suffisait pas à les expliquer. Il serait opportun - et le Conseil de la culture, l'éducation et de l'environnement l'appelle de ses vœux - que soit lancée une enquête approfondie sur la variation des prix de l'alimentation, avec une analyse systémique des différentes composantes de ces prix afin d'avoir une représentation précise de leur mécanisme de constitution

### ***De la vie chère***

La notion de vie chère est plus difficile à définir formellement et ne sera pas perçue de la même manière par les consommateurs selon que les pouvoirs d'achat sont issus des revenus du travail ou d'autres revenus.

L'un des biais est le fait qu'il est estimé<sup>12</sup> que 40 % de la population, à la Réunion, bénéficie de revenus supérieurs à leurs homologues de l'Hexagone pour compenser les coûts de la vie plus élevée.

L'étude " *Pauvreté à La Réunion : deux approches complémentaires* " <sup>13</sup> de juillet 2022 indique que près de 40 % de la population, soit 340 000 personnes, ont des revenus beaucoup plus faibles et vivent au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, équivalent à 1100 € par mois pour une personne seule et à 2300 € par mois pour un couple avec 2 enfants de moins de 14 ans. Les trois quarts de ces 40 % - soit trente pour cent de la population réunionnais - sont aussi en situation de privation matérielle et sociale. Ces personnes ne sont pas en mesure de couvrir les dépenses liées à au moins cinq éléments de la vie courante sur 13 considérés comme souhaitables, voire nécessaire pour avoir des conditions de vie acceptables dans notre société. Ainsi 120 000 personnes sont en situation de grande pauvreté. Il reste 20 % de la population qui sont répartis entre ces deux extrêmes.

Au regard de ces données, il apparaît que la perception de cette situation de « prix plus élevés » ne peut qu'être sujette à une certaine forme de subjectivité.

### ***Mesure en faveur d'un soutien renforcé élargi à toute l'activité industrielle et la possibilité de créer des zones franches portuaires (mesure CIOM n°2)***

Cette mesure du CIOM propose de faire bénéficier au titre du dispositif des **Zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG)** de l'abattement majoré d'impôt sur les sociétés

<sup>12</sup> Rapport commission d'enquête Assemblée Nationale – p 16

<sup>13</sup> Insee Analyses - La Réunion n° 71 - juillet 2022

**et d'impôts locaux (80% au lieu de 50%) aux PME relevant de l'industrie, de la réparation navale et de l'édition de jeux vidéo.** Il est indiqué qu'une combinaison du dispositif ZFANG avec les dispositifs douaniers existants, pourrait permettre de créer en coordination avec les collectivités locales, des zones favorables à la création et au développement d'activités manufacturières destinées à l'exportation, notamment en lien avec l'activité portuaire. Sur ce point, le CCEE tient à signaler que les capacités d'extension du Port Réunion ayant atteint leurs limites, il conviendrait de privilégier le déploiement de ces zones franches en dehors de l'enclave portuaire, partout où c'est possible sur l'Île selon le principe des « ports secs ».

**Cette mesure est à rapprocher de la proposition n°52** du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui souligne la **nécessité de passer à un régime de zones franches globales**, exonérant temporairement de cotisations sociales et de prélèvements fiscaux la création de nouveaux emplois.

Pour le CCEE, cette dernière proposition relative à l'exonération des charges sociales en sus des exonérations fiscales prévues par la mesure du CIOM, **permettrait à travers un abaissement du coût du travail** de surmonter une problématique récurrente rencontrées dans l'efficacité des dispositifs précédents d'aide à l'export, à savoir le coût de la main d'œuvre.

Sur le choix des industries éligibles, le CCEE propose d'étendre cette mesure, au-delà de l'édition des jeux vidéo à l'industrie culturelle et créative<sup>14</sup> (ICC) en général, afin de susciter localement un essor de ces domaines créateurs de valeur ajoutée voire des « effets de niche ».

#### *Mesure destinée à évaluer les dispositifs de défiscalisation pour renforcer leur efficacité en matière de création d'emploi et de transition écologique (mesure CIOM n°3)*

Il est proposé à travers cette mesure du CIOM, à fin 2023, **d'adapter des aides fiscales à l'investissement Outre-mer afin d'améliorer leur pilotage ainsi que la mesure de leur efficacité et de leur efficacité économique.** Ces adaptations visent également à renforcer les soutiens concourant au plein-emploi et à la transition écologique, notamment en incitant à la réhabilitation et à la réutilisation de structures existantes et de friches.

**Cette mesure du CIOM est à rapprocher de la proposition n°26** du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui dans le domaine des « finances publiques et des interventions de l'État », propose **d'établir un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des dépenses fiscales en faveur des territoires ultramarins.** Ceci notamment afin de rendre la dépense fiscale plus efficace en fonction des objectifs poursuivis, notamment en termes de baisse des inégalités ou de création d'emplois.

En sa qualité de conseil consultatif et conformément à ce qu'il préconise régulièrement dans ses avis concernant l'évaluation des politiques publiques, le CCEE ne peut qu'être favorable à toutes démarches évaluatives visant à mesurer l'efficacité et l'efficacité d'un dispositif, notamment lorsqu'il implique la mobilisation de fonds publics. Il convient cependant, dans l'évaluation de tels dispositifs, de bien prendre en compte les enjeux associés à ces derniers. Localement, outre **la cohérence à rechercher avec les priorités du SRDEII régional** et notamment **la priorité 1 relative au soutien au dynamisme des entreprises réunionnaises**, la défiscalisation doit véritablement être perçue comme une aide à l'investissement avec les effets majeurs que cela représente pour l'économie réunionnaise.

---

<sup>14</sup> Les **industries culturelles et créatives** (ICC) sont les secteurs d'activité ayant comme objet principal la création, le développement, la production, la reproduction, la promotion, la diffusion ou la commercialisation de biens, de services et activités qui ont un contenu **culturel**, artistique et/ou patrimonial.

Pour le Conseil, les marges de manœuvre des collectivités locales en matière d'investissement sont fortement réduites et contraintes dans le contexte financier actuel. Il ne s'agirait pas d'aggraver cette situation en exposant les potentiels investisseurs à une incertitude supplémentaire qui pourrait remettre en cause la mise en place de projets essentiels au développement économique de l'île.

#### ***Mesure destinée à renforcer le contrôle de la concurrence (mesure CIOM n°4)***

Dans le cadre de la lutte contre la vie chère, cette mesure du CIOM vise à **renforcer la capacité régaliennne de contrôle de la concurrence dans les DROM pour lutter contre les pratiques abusives**. Il est indiqué qu'une mission d'expertise permettra, sur la base d'une évaluation de l'existant, de faire des propositions d'ici fin 2023, en vue d'améliorer l'efficacité des moyens déployés au service de la concurrence Outre-mer et de les renforcer. De même, il est annoncé que sans délai, les effectifs de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) seront renforcés, avec une augmentation de 10 % en termes d'ETP consacrés au contrôle de la concurrence dans les cinq DROM dès 2024.

**Ces quelques dispositions du CIOM en matière de contrôle de la concurrence** et de lutte contre les pratiques abusives **contrastent avec le nombre important (12) de propositions formulées par le rapport de la commission d'enquête** de l'Assemblée nationale. En effet, les propositions n° 11 à 22 couvrent un large champ préconisant pour les principales d'entre elles :

- L'intensification des contrôles pour garantir que les grossistes - importateurs de marque n'avantagent pas les distributeurs membres du même groupe au détriment des distributeurs extérieurs et garantissent à tous les distributeurs l'accès aux meilleurs prix sans discrimination.
- Le contrôle des concentrations Outre-mer dans tous les secteurs économiques dès que le chiffre d'affaires réalisé dans les territoires ultramarins atteint 5 millions d'euros.
- De fixer le seuil de l'autorisation d'aménagement commercial à 300 mètres carrés dans les territoires ultramarins.
- Le conditionnement de toute opération de concentration qui aboutirait à ce qu'un acteur économique détienne plus de 20% de part de chiffre d'affaires d'un marché ultramarin à une enquête démontrant l'intérêt pour le consommateur de cette opération de concentration.
- Le renforcement des effectifs de l'Autorité de la concurrence et la création en son sein d'une équipe dédiée spécifiquement et exclusivement à l'Outre-mer et dotée de moyens spécifiques.
- De prévoir, au sein de chaque direction ultramarine de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, la désignation d'un correspondant permanent de l'Autorité de la concurrence.
- L'augmentation des effectifs de la DGCCRF<sup>15</sup> dans les Outre-mer pour lui permettre d'y effectuer plus d'enquêtes sur ces marchés spécifiques
- La mise en place d'un programme permettant de protéger les lanceurs d'alerte fournissant des éléments relatifs à des entraves à la concurrence

Pour le CCEE, **le volume de propositions limité formulé par le CIOM** dans le cadre de la lutte contre les pratiques anti-concurrentielle dans les DROM - **par comparaison avec celles du rapport de la commission d'enquête** - **apparaît nettement moins volontariste** et

---

<sup>15</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes



semble traduire une certaine **frilosité de la part de l'État à s'attaquer à un facteur** pourtant identifié par de nombreux acteurs économiques comme **structurant dans la problématique de la vie chère** dans les Outre-mer. Un expert<sup>16</sup> auditionné par la commission d'enquête parlementaire pose ainsi **la concentration ainsi que l'insuffisance de pluralisme concurrentiel** comme le **facteur principal** de cette cherté de la vie.

Cette situation est d'ailleurs bien exposée dans la lettre du CEMOI n°20, dans laquelle il est indiqué que « *même en présence de PME, la petite taille de marché des territoires, joue sur sa structure en favorisant les situations de monopole et d'oligopoles, entraînant parfois la pratique de « marges abusives » et gonflant artificiellement les prix. La présence de structures oligopolistiques dans les économies domiennes ne fait plus de doute aujourd'hui. Dans le cas par exemple de La Réunion, les entreprises locales dégagent des taux de profits bruts d'exploitation (après incorporation de tous les coûts associés à la distance, à la fiscalité et aux salaires) nettement supérieurs à ceux d'entreprises métropolitaines équivalentes. Selon le rapport Syndex (2011), ces écarts significatifs de rentabilité (plus de 13 points), traduisent la pratique de « marges excessives », et auraient une incidence de plus 17% sur les prix intérieurs*<sup>17</sup>. Ce résultat découle directement du **faible degré de concurrence sur le territoire permettant aux entreprises domestiques d'imposer des prix relativement élevés et de dégager ainsi des taux de profit anormalement hauts, tout en s'abritant derrière les arguments populaires et « populistes » de l'éloignement et de la fiscalité liée à l'octroi de mer. Tous les secteurs de l'économie sont concernés par ce phénomène de concentration et des comportements de « capture de rente » induits : l'import-substitution (l'industrie de transformation locale), l'import-distribution en général (grande distribution, automobile, biens d'équipement de la maison ou des personnes, ...) mais aussi les secteurs protégés des services (services bancaires, services immobiliers, services aux entreprises, le transport, ...). Par ailleurs, cette concentration des entreprises se fait à la fois de manière horizontale et verticale. Certains groupes contrôlent un grand nombre d'enseignes à l'intérieur du même secteur d'activité. D'autres dominent la chaîne de distribution amont/aval (commerce de gros et de détail). D'autres encore sont présents dans plusieurs secteurs d'activités différents** »<sup>18</sup>.

Au regard de ces éléments, le CCEE aurait souhaité que la détermination affichée par le gouvernement concernant la réforme de l'octroi de mer le soit également sur ce champ du contrôle de la concurrence et de la lutte contre les monopoles ; démarche qui, potentiellement, peut offrir à court/moyen terme, des perspectives en matière de baisse des prix.

### **Mesure visant à soutenir la création de fonds d'investissements destinés à stimuler la croissance des PME ultramarines (mesure CIOM n°6)**

Cette mesure prévoit le soutien de l'État, en s'appuyant sur France 2030<sup>19</sup>, à la création de fonds d'investissement dédiés aux Outre-mer, mobilisant des capitaux privés qui complèteraient les dispositifs de soutien régionaux.

---

<sup>16</sup> Christophe GIRARDIER - Consultant

<sup>17</sup> Le dernier avis de l'ADLC (2019) montre bien la présence en Outre-Mer de marges supérieures à ce que l'on peut trouver en métropole à tous les maillons de la chaîne de valeur, mais aucun signe de marges excessives n'est clairement identifié pour chacun des maillons pris individuellement. Néanmoins, l'autorité précise qu'elle ne dispose pas des outils adéquats pour analyser les situations d'intégration verticale, c'est-à-dire lorsque toute la chaîne de valeur est détenue par un seul groupe.

<sup>18</sup> Lettre du CEMOI n°20 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 « La vie chère en Outre-Mer, un phénomène structurel ». J.F HOARAU Professeur des universités – CEMOI – Université de La Réunion.

<sup>19</sup> France 2030 est un plan d'investissement d'avenir de 54 milliards d'euros sur 5 ans, annoncé par le président de la République Emmanuel Macron le 12 octobre 2021 à l'Élysée.

En termes d'objectifs, **cette mesure du CIOM est à rapprocher de la proposition n°36** du rapport de la commission d'enquête qui vise à simplifier les procédures et raccourcir les délais d'instruction pour les financements et subventions aux TPE et PME.

Parallèlement, il faut évoquer la **nécessaire cohérence** à établir avec la démarche de la **Région Réunion** qui, à travers la **priorité 1 de son SRDEII** (« Soutenir le dynamisme de nos entreprises ») vise à la création d'un fonds réunionnais d'investissement stratégique public/privé pour l'amorçage de projets.

### *Mesures visant à dynamiser l'insertion économique régionale (mesure CIOM n° 9 et 10)*

**Les mesures n° 9 et 10 du CIOM** visent respectivement à définir une stratégie, sous six mois, pour **développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien** et à **faciliter les importations régionales de matériaux de construction grâce à un marquage « RUP » en substitution du marquage « CE »**. Il est précisé que l'utilisation des matériaux de construction issus du bassin géographique de chaque DROM sera facilitée pour disposer de produits adaptés aux caractéristiques locales, compétitifs et plus rapides à acheminer. **Pour ces matériaux, des marquages « régions ultrapériphériques (RUP) » se substitueront au marquage « conformité européenne (CE) »** dans le cadre de la révision du règlement européen des produits de construction (RPC), et permettront les importations de proximité après l'adoption du RPC. **Cette initiative**, qui vise aussi à lutter contre la vie chère, **sera étendue autant que possible à d'autres secteurs que celui des matériaux de construction.**

Dans cette perspective d'échanges et de coopération de proximité et au regard du contexte géopolitique de La Réunion, il semble pertinent pour le CCEE d'intégrer également à la réflexion la **mesure n° 54 du CIOM** visant à associer les territoires ultramarins à la politique étrangère de la France. En effet, la dimension économique de tout échange ne peut être véritablement dissociée de l'aspect diplomatique et stratégique qui s'y rattache.

**Ces mesures du CIOM** peuvent être **rapprochées des propositions n° 44 à 47** du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui suggèrent notamment :

- D'exiger la prise en compte des risques et des potentialités dans le développement des échanges avec les régions ultrapériphériques lors de la signature des accords commerciaux entre l'Union européenne et les pays de leur zone géographique.
- De renforcer les dispositions de la loi n° 2016-1657 relative à la coopération régionale afin de permettre aux territoires ultramarins de développer les coopérations notamment économiques avec leurs voisins.
- De construire des territoires de spécialisation proposant une offre de services à haute valeur ajoutée, notamment en matière médicale et éducative, pouvant être exportée dans un cadre régional.
- De développer des filières d'industries de transformation ayant vocation à exporter des produits manufacturés localement.

Au regard de la nécessité croissante de prendre en compte les considérations environnementales (empreinte carbone...), économiques (coût du transport et fret maritime) et stratégiques (réduction des distances liées à l'approvisionnement) associées aux différentes activités humaines, le CCEE souscrit totalement à cette volonté de développer les échanges commerciaux régionaux et de faciliter l'importation de matériaux de construction en provenance du bassin géographique de chaque DROM avec un marquage dérogatoire « RUP ».

Dans son **avis sur le projet de Budget primitif 2021 de la Région Réunion**, le Conseil indiquait notamment que « *dans le cadre de la nouvelle programmation INTERREG, il estime important que soit mise en place une véritable réflexion relative aux circuits et échanges* ».

*commerciaux permettant l'approvisionnement de La Réunion en produits essentiels. En effet, comme indiqué fort justement par la collectivité, la pandémie a montré les limites des frontières territoriales et des politiques de repli et a mis en exergue les besoins de renforcer la coopération pour anticiper les changements, développer les connaissances, relever les défis et renforcer la résilience des territoires.*

*Aussi, dans le même ordre d'idée que celle visant à l'autonomie et à la sécurité alimentaire de l'Île, le CCEE pense nécessaire de favoriser le développement des échanges commerciaux prioritairement avec les pays voisins. Ceci notamment afin de réduire les distances d'acheminement des produits de base et permettre ainsi de se prémunir des risques et difficultés (pandémie, contexte géopolitique, conflits, réduction des dessertes par les armateurs internationaux, contraintes environnementales, changement climatiques, ...) liés au transport de marchandises en provenance de lieux d'approvisionnement lointains »<sup>20</sup>.*

Cependant, sur la question d'un marquage spécifique « RUP » de ces produits, en substitution du marquage « conformité européenne » (CE), le CCEE rejoint la réserve de la DGA DEI qui incite à veiller à ce que cette démarche dérogatoire ne soit pas prétexte à une baisse de qualité de la matière première et ne se retourne ainsi contre les intérêts de La Réunion. Il s'agit en effet de « *conserver un haut niveau de qualité et de sécurité, de ne pas obérer les potentiels à l'export* » et de se prémunir de la mise en place d'une norme de qualité moindre qui ne serait pas acceptée ailleurs.

#### ***Mesure destinée à permettre le renouvellement des flottes de pêche (mesure CIOM n°16)***

Le CIOM, dans le cadre de ses propositions formulées pour transformer les économies ultramarines, créer des emplois et lutter contre la vie chère, incite les DROM à développer, au titre du renforcement de la souveraineté alimentaire, une action permettant « le renouvellement des flottes de pêche », en accord avec les directives Européennes et la possibilité de bénéficier d'aides potentielles de la Commission Européenne.

L'Europe a reconnu la spécificité des RUP en matière de pêche.

En effet, à l'inverse de l'environnement maritime européen où la ressource halieutique se raréfie et où les instances européennes ont eu l'obligation de limiter les flottes de pêche, dans l'environnement des DROM - et particulièrement à La Réunion et dans l'océan Indien - le domaine maritime exclusif de la France est très étendu, allant de La Réunion aux Kerguelen en passant par les îles de Saint Paul et Amsterdam.

La problématique est donc tout à fait différente.

La ressource halieutique est abondante (sous réserve de travaux de vérification par l'IFREMER dont les moyens scientifiques doivent être renforcés), mais la flotte de pêche absolument sous-dimensionnée par rapport à cette richesse potentielle.

Le CIOM souligne dans son rapport qu'actuellement la part des importations de poisson dans les DROM varie de 60% à 80% selon les territoires.

Si la petite pêche côtière, à La Réunion, bénéficie, depuis plusieurs programmes européens, d'un soutien à l'amélioration de sa flotte, **il serait intéressant d'envisager de développer, plus avant, une pêche hauturière dont les armements seraient basés à La Réunion afin qu'elle soit créatrice de richesses et d'emploi au niveau local et qui permettrait de renforcer la souveraineté alimentaire de La Réunion.**

---

<sup>20</sup> Avis du CCEE sur le projet de budget primitif du Conseil régional pour l'exercice 2021 - p.16 et p.17

Le CCEE s'associe aux démarches de l'État Français auprès de l'Europe afin que les études scientifiques et environnementales permettent de valider le soutien à la flotte de pêche de La Réunion, de même qu'aux démarches du Conseil Régional et du CRPMEM qui vont dans le même sens.

***En synthèse de ces mesures du CIOM relatives à l'axe 1 (Transformer les économies ultramarines pour créer de l'emploi et lutter contre la vie chère)***

Dans son audition auprès de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, Mme Marie-Anne POUSSIN-DELMAS<sup>21</sup>, présidente de l'IEDOM, estime que « *la problématique du pouvoir d'achat ne porte en réalité pas uniquement sur la cherté de la vie, mais aussi largement sur la faiblesse des revenus, avec comme cause principale un chômage élevé* ».

Aussi, après analyse des différentes mesures du CIOM relatives à cet axe, qui font de la réforme de la fiscalité ultramarine et la création d'emplois, un outil majeur de la lutte contre la vie chère en Outre-mer, le CCEE estime qu'elles ne prennent pas suffisamment compte les réalités locales en vigueur sur ces territoires. Ceci notamment concernant la part de ces populations vivant en dessous du seuil de pauvreté et qui sont le plus impactées par cette problématique de vie chère. Il ne serait en effet pas réaliste de penser qu'à La Réunion, le chômage dont une grande partie des causes est essentiellement structurelle, puisse baisser significativement à court/moyen terme. Pour le CCEE, la création d'emploi si elle peut éventuellement contribuer à la lutte contre la vie chère, doit nécessairement être adossée à une augmentation du niveau de revenu. Il faut rappeler que parfois, même ceux qui ont un emploi, ont des faibles revenus qui les placent dans la catégorie de ceux qui sont sous le seuil de pauvreté avec notamment les familles ayant plusieurs enfants et qui perçoivent le SMIC. Cette situation s'applique également aux personnes percevant des faibles pensions de retraite. Pour le Conseil, il conviendrait notamment :

- de revaloriser la prime d'activité<sup>22</sup> qui vient compléter les faibles revenus des travailleurs ;
- d'automatiser ce versement afin que le plus grand nombre de bénéficiaires puisse y accéder ;
- d'augmenter le montant des pensions les plus faibles.

**Mesures du CIOM de l'axe 2 – Améliorer la vie quotidienne dans les Outre-mer**

***Mesures destinées à lutter contre le « mal logement » (mesures CIOM n° 17 à 23)***

Pour poser le contexte et en s'appuyant sur la lecture du rapport du Conseil Départemental de l'Habitat de mars 2023, les données statistiques suivantes relatives au logement social à La Réunion doivent être rappelées :

- 93 % des 40 000 demandeurs de logements ont besoin de logement social, dont 87 % de logement locatif très social (LLTS).
- 44 % des demandeurs ne disposent pas de logements propres à eux.
- 19 % des demandeurs ont des logements trop petits
- 13,5 % des demandeurs sont dans des logements trop chers.

Dans les faits, les livraisons de LLS (Logement locatif sociaux) oscillent entre 400 à 500 par an et le nombre de LLTS réalisé diminue d'année en année, passant de 843 en 2019 à 539 en 2022.

---

<sup>21</sup> Rapport commission d'enquête Assemblée Nationale – p. 49

<sup>22</sup> La Prime d'activité est octroyée par la CAF, sous conditions de ressources, dans le cas d'une activité professionnelle (salariée ou indépendante) ou d'une indemnisation au titre du chômage partiel ou technique et de ressources modestes.

En 2022, plus de 9000 logements financés les années précédentes sont en attente de livraison dont 2734 en LLTS et 2700 en LLS. Les causes sont multiples mais on peut citer l'inflation des coûts des matériaux, les appels d'offre infructueux...

Il en résulte que les livraisons de logement sociaux et très sociaux suivent une progression inversement proportionnelle à celle des demandes. La diminution des programmations de LLTS et LLS va vraisemblablement encore accentuer ce phénomène.

Certes, le niveau de programmation (2 596 logements financés ou agréés en 2022) de logements locatifs neufs aidés reste cohérent par rapport aux quatre années précédentes. Cependant ces chiffres sont dus, depuis 2020, à une forte progression des produits PLS (Prêt Locatif Social) et surtout « intermédiaire » (Logement locatif intermédiaire ou LLI) qui remplacent le LLS et principalement le LLTS.

Dans le panel des 2 596 logements financés ou agréés en 2022, la programmation du nombre de logements LLTS est de 24 % alors que la demande est de 87 %, soit 34 800 des 40 000 demandeurs de logements. Une distorsion de la programmation par rapport aux besoins réels de la population, alors que l'effort de production de logements sociaux et très sociaux neufs demeure indispensable sur l'ensemble du territoire.

Selon ce rapport cette situation serait due à 2 facteurs :

- Le prix du foncier et de la viabilisation
- La volonté d'une majorité de communes de ne plus accepter de logement social et très social sur leur territoire, de crainte que l'attribution de ces logements bénéficie aux ménages les plus démunis provenant soit d'autres communes, soit de la zone Océan indien.

En perspective de ces données, l'analyse des mesures du CIOM fait apparaître qu'il est proposé :

- **d'agir sur la production de logements neufs en maintenant la dynamique de construction** de logement social grâce à une capacité de prêt d'Action Logement de 780 millions d'euros, à des taux attractifs dans l'ensemble de l'Outre-mer, afin de pallier la hausse des taux d'intérêts (mesure CIOM n°20) ;
- **de renforcer les leviers d'action pour l'aménagement urbain du FRAFU<sup>23</sup>** aux petites opérations en quartier urbain et en abondant ce fonds via le versement au FRAFU en Outremer des amendes payées par les bailleurs et les communes carencées (mesure CIOM n°21) ;
- de conclure avec le Département de la Réunion **une convention pluriannuelle pour le logement des personnes vulnérables** (mesure CIOM n°22) ;
- **d'agir sur la rénovation du bâti** en
  - En augmentant de 35 à 50 % l'aide à la rénovation de logement de l'ANAH<sup>24</sup> pour les propriétaires modestes (mesure CIOM n°17).
  - En étendant en Outre-mer le crédit d'impôt de rénovation des logements sociaux hors des Quartiers Prioritaires de la politique de la ville (mesure CIOM n°18).
  - En adaptant les critères de performance énergétique des logements aux milieux tropicaux (mesure CIOM n°23).

**Ces trois dernières mesures du CIOM peuvent être rapprochées de la proposition n°54 du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale** qui préconise d'aider massivement à la rénovation des logements privés. Ceci notamment en augmentant les aides publiques affectées à la réhabilitation de l'habitat des propriétaires bailleurs et propriétaires occupants, pour permettre une prise en charge de 80 % du coût des travaux.

---

<sup>23</sup> Fonds régional d'aménagement foncier et urbain

<sup>24</sup> Agence nationale de l'habitat

Pour le CCEE, au regard de la problématique locale dans ce domaine de la réhabilitation, l'ensemble de ces dispositions sont de nature à apporter une partie des solutions.

En effet, selon le rapport précité (Conseil Départemental de l'Habitat), le parc locatif ancien de plus de 20 ans représente 50% du parc des logements sociaux soit plus de 40 000 logements. Vu son état de vétusté, les travaux de réhabilitation allant de la rénovation légère à la réhabilitation lourde (hors amiante) sont de 40000 à 70000€ par logement. La réhabilitation de ce parc ancien représente donc un enjeu majeur sanitaire, social, urbain et écologique.

Par ailleurs, face à l'importance du manque de logement par rapport aux besoins réels et considérant la vétusté d'une partie du parc actuel, le CCEE propose de faire du logement social et très social à la Réunion, une cause locale prioritaire (à travers notamment la mise en place d'une « Task force »<sup>25</sup>) et de définir une trajectoire sur 10 ans pour atteindre ces objectifs. Il faut rappeler que le secteur du logement est créateur d'emplois non délocalisables et surtout, qu'il permet aux plus démunis de répondre à un des besoins primaires.

---

<sup>25</sup> En référence à la proposition de Mme Sabrina MATHIOT, directrice de Union Sociale pour l'Habitat Outre-Mer (USHOM) de créer une « task force » pour accompagner la mise en œuvre des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale dans les Outre-mer et ainsi rattraper trente ans de retard.