

N° 710

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer (1) sur les **niveaux de vie dans les outre-mer,***

Par MM. **Éric DOLIGÉ** et **Michel VERGOZ**,

Sénateurs.

(1) *Cette délégation est composée de : M. Serge Larcher, président ; MM. Éric Doligé, Michel Fontaine, Pierre Frogier, Joël Guerriau, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Requier, Mme Catherine Tasca, MM. Richard Tuheiava, Paul Vergès et Michel Vergoz, vice-présidents ; Mme Aline Archimbaud, M. Robert Laufoaulu, secrétaires ; MM. Maurice Antiste, Jean-Étienne Antoinette, Mme Éliane Assassi, MM. Jacques Berthou, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Christian Cointat, Jacques Cornano, Félix Desplan, MM. Gaston Flosse, Jacques Gillot, Mme Odette Herviaux, Jean-Jacques Hiest, Jacky Le Menn, Jeanny Lorgeoux, Roland du Luart, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Néri, Georges Patient, Mme Catherine Procaccia, MM. Charles Revet, Didier Robert, Gilbert Roger, Abdourahamane Soilihi et Hilarion Vendegou*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	7
I. GÉNÉRALEMENT CLASSÉS DANS LE PELOTON DE TÊTE DE LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL, LES OUTRE-MER SOUFFRENT NÉANMOINS TOUJOURS D'UN NIVEAU DE VIE SENSIBLEMENT INFÉRIEUR À CELUI DE L'HEXAGONE	13
A. DES TERRITOIRES PARMIS LES PLUS DÉVELOPPÉS DE LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL RESPECTIF	13
1. <i>Des îlots de prospérité dans leur zone géographique</i>	13
a) La Réunion et Mayotte, eldorados de l'océan Indien	13
b) Les Antilles et la Guyane dans le peloton de tête de leurs zones respectives	16
c) Saint-Pierre-et-Miquelon au contact des pays les plus riches	20
d) Les collectivités françaises du Pacifique : des situations de richesse disparates	21
2. <i>Des performances sociales qui distinguent les outre-mer français dans leur environnement</i>	22
a) Les outre-mer et leur environnement régional à l'aune de l'indice de développement humain	22
b) Une appartenance quasi-générale aux pays à développement élevé, voire très élevé.....	23
B. UNE RÉSORPTION DE MOINS EN MOINS RAPIDE DES ÉCARTS DE DÉVELOPPEMENT AVEC L'HEXAGONE	27
1. <i>Des écarts de développement avec l'hexagone qui résultent essentiellement d'un moindre niveau moyen de ressources</i>	27
a) Un enjeu prioritaire : la dimension économique du développement.....	27
b) Un moindre niveau de ressources par unité de consommation	33
2. <i>Un ralentissement de la résorption des écarts</i>	41
a) Un rattrapage spectaculaire au cours des années 1990	41
b) Une résorption des écarts qui stagne, voire régresse	42
II. CARACTÉRISÉES PAR DE PROFONDES INÉGALITÉS DE REVENUS, LES SOCIÉTÉS ULTRAMARINES DOIVENT FAIRE FACE À DES MUTATIONS DÉMOGRAPHIQUES PARTICULIÈREMENT ALARMANTES AU REGARD DE LEURS DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES	45
A. DE FORTES INÉGALITÉS ENTRETENUES PAR LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE	45
1. <i>Des inégalités de revenus beaucoup plus marquées que dans l'hexagone et une plus grande prévalence des situations de pauvreté</i>	45
a) De profondes disparités de revenus.....	45
b) Une grande prévalence des situations de pauvreté, reflétée dans la structure de consommation des ménages	48
c) Le poids des transferts sociaux dans la structure des revenus	53
2. <i>Un secteur privé à la remorque d'un secteur public prédominant</i>	57
a) Une structure de l'emploi caractérisée par le faible nombre de cadres assorti de fortes disparités salariales et l'importance du secteur tertiaire non marchand	57

b) Les suppléments de rémunérations dans la sphère publique : de quoi parle-t-on ?	63
B. LA DONNE DÉMOGRAPHIQUE : UN ENJEU D'AUTANT PLUS INQUIÉTANT QU'IL TOUCHE DES COLLECTIVITÉS DONT LES MARCHÉS DE L'EMPLOI SONT PARTICULIÈREMENT SINISTRÉS	76
1. <i>Un vieillissement démographique alarmant auquel les sociétés ultramarines n'ont pas été préparées</i>	76
a) Une déformation très rapide de la pyramide des âges aux Antilles	77
b) La double dynamique réunionnaise : croissance soutenue de la population et vieillissement démographique.....	81
c) Des populations qui restent jeunes en Guyane et à Mayotte	82
d) Le vieillissement démographique dans les collectivités d'outre-mer	84
2. <i>Mutations des structures familiales et repli des solidarités intergénérationnelles</i>	87
a) Un problème de financement des retraites lié à la faiblesse du niveau de l'emploi dans les outre-mer	87
b) Une situation économique et sanitaire des personnes âgées plus précaire que dans l'hexagone	92
c) Mutation des structures familiales et recul des solidarités intergénérationnelles.....	93
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	97
ANNEXES : COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	113
(Mercredi 28 mars 2012)	115
<i>Audition de M. Patrick Besse, directeur de l'IEDOM-IEOM, et de M. Fabrice Lenglard, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE</i>	115
<i>Audition de M. Stanislas Martin, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>	131
<i>Audition de MM. Alain Vienney, délégué général de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), et Didier Payen, président de l'Association des moyennes et petites industries de la Guadeloupe</i>	139
<i>Audition de M. Thierry Saniez, délégué général de l'association Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV)</i>	145
(Lundi 2 avril 2012).....	149
<i>Audition de M. Henri Havard, sous-directeur des droits indirects, et de Mme Sandrine Le Gall, chef du bureau « fiscalité, transports et politiques fiscales communautaires » à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)</i>	149
<i>Audition de MM. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), et Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino</i>	159
(Mardi 3 avril 2012).....	165
<i>Audition de M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles de l'UFC-Que Choisir</i>	165
<i>Audition de Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances</i>	177
<i>Audition de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence, et de MM. Etienne Pfister, rapporteur général adjoint, et Jérôme Vidal, conseiller</i>	183
<i>Audition de M. Pascal Ferey, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)</i>	193

(Mardi 9 octobre 2012)	199
<i>Audition de MM. Fabrice Lengart, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et Philippe La Cognata, directeur de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)</i>	199
<i>Audition de M. Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'outre-mer à l'Institut national des études démographiques (INED)</i>	207
<i>Audition de M. Patrick Doutréline, délégué général de la Fondation Abbé Pierre</i>	213
<i>Audition de Mme Chol, directrice générale de l'INC</i>	219

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION

LES NIVEAUX DE VIE DANS LES OUTRE-MER : UN RATTRAPAGE EN PANNE ?

Îlots de prospérité dans leurs environnements régionaux respectifs grâce aux politiques publiques menées depuis la Libération, les outre-mer, à des degrés divers, accusent cependant un net retard de développement par rapport à l'hexagone, retard qui se mesure parfois en dizaines d'années et dont la résorption se ralentit aujourd'hui, voire pour certains territoires tend à se creuser à nouveau. Tiré vers le haut par l'indice de développement social, et notamment les progrès de l'environnement sanitaire, le développement humain dans les outre-mer reste déséquilibré au détriment du vecteur économique et les sociétés ultramarines continuent à souffrir de graves inégalités et de taux de pauvreté élevés.

Le tournant de l'année 2009, marquée par des vagues d'explosion sociale qui ont continué à se propager sporadiquement les années suivantes à la faveur de la crise économique, a placé au cœur du débat public la question lancinante de la « vie chère » dans les outre-mer. Cependant, dans des sociétés affectées par des taux de chômage record, en particulier chez les jeunes, la question du coût de la vie outre-mer est à mettre en regard de celle des ressources et de l'accès aux services qui caractérisent un niveau de vie. Alors que des signes de dégradation de certains paramètres apparaissent, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation, des défis majeurs tels la transition démographique se profilent pour les outre-mer que les politiques publiques doivent impérativement anticiper. Or, à ce jour, celles-ci ne peuvent s'adosser qu'à un appareil statistique lacunaire et insuffisamment réactif qui ne constitue pas un instrument de pilotage adapté.

L'ensemble de ces constats a conduit la Délégation sénatoriale à l'outre-mer à formuler les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 - Afin d'améliorer la connaissance statistique de la situation des ménages ultramarins, en particulier les données relatives aux ressources des ménages et plus largement à leur niveau de vie :

- Élargir le champ d'action de l'INSEE en direction des DOM avec la réalisation d'enquêtes plus fréquentes sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) ;
- Approfondir le partenariat conclu en 2004 dans le cadre du projet CEROM (Comptes économiques rapides pour l'outre-mer) et resserrer les liens avec les instituts statistiques relevant de compétences territoriales (ISPF pour la Polynésie française, ISEE pour la Nouvelle-Calédonie) afin

d'harmoniser les méthodologies et le calendrier de réalisation des études portant sur les ressources des ménages.

Recommandation n° 2 - Afin d'éviter que les **observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR)** ne deviennent de simples « vitrines » et de leur permettre de se saisir véritablement des prérogatives qui leur ont été confiées :

- Dédier à chaque OPMR **au moins un emploi de cadre permanent** et assurer la prise en compte des frais de fonctionnement afférents, indépendamment du budget « études » des observatoires ;
- **Renforcer la coordination entre les OPMR** dans un cadre plus institutionnel ;
- **Prévoir des dérogations à la confidentialité des données fiscales et sociales, rigoureusement encadrées**, pour permettre aux observatoires de mener à bien leurs investigations dans le domaine des revenus.

Recommandation n° 3 - **Rénover le dispositif des compléments de rémunération pour en faire un outil vertueux au service des économies ultramarines :**

- **Redéfinir le régime des sur-rémunérations** sur la base incontournable des trois exigences suivantes :
 - une **entrée en vigueur progressive** pour éviter toute déstabilisation des économies ultramarines, seuls les **nouveaux entrants** dans la fonction publique devant être concernés ;
 - la définition d'un **référentiel stable et régulièrement publié mesurant pour chaque territoire le différentiel de coût de la vie** afin d'y adosser le niveau des compléments de rémunération ;
 - la mise au point d'un **dispositif permettant de réinjecter dans les économies ultramarines les sommes dégagées**.
- Demander au Gouvernement la **réalisation d'une étude opérationnelle de mise en œuvre du nouveau dispositif**, identifiant précisément le mécanisme garantissant la réinjection dans les économies ultramarines des montants économisés.

Recommandation n° 4 - **Afin de définir des politiques publiques adaptées en direction de la jeunesse et des personnes âgées et de relever le défi de la transition démographique** en prenant en compte les évolutions à l'œuvre dans les outre-mer :

- Améliorer la connaissance des évolutions démographiques en outre-mer, notamment en renforçant la **fréquence des enquêtes**, afin que l'ensemble des territoires ultramarins puissent disposer d'éléments statistiques comparables à ceux qui existent pour l'hexagone.

Mesdames, Messieurs,

De violents et durables mouvements sociaux dénonçant le fléau de la « vie chère » outre-mer ont révélé en 2009 à la conscience collective nationale ce phénomène devenu un sujet de préoccupation permanent des pouvoirs publics et qui a suscité de multiples initiatives.

Expression de la profonde crise économique, sociale et sociétale affectant les quatre départements d'outre-mer (DOM) « historiques », l'ampleur du malaise avait été perçu au Sénat puisque, à l'initiative de son président de l'époque, M. Gérard Larcher, une mission commune d'information sur la situation des départements ultramarins avait été mise en place. Celle-ci émettait, quatre mois plus tard, « 100 propositions pour fonder l'avenir »¹ des DOM, dont un certain nombre restent plus que jamais d'actualité. De la tenue d'un Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) le 6 novembre 2009 venant conclure la concertation ouverte par les États généraux de l'outre-mer à la récente loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer², la question de la « vie chère » outre-mer n'a pas quitté le devant de la scène. D'autant que le séisme de 2009 a connu des répliques sporadiques et que l'onde de choc a, depuis, été enregistrée dans l'ensemble des outre-mer.

De fortes revendications sociales s'expriment ainsi avec un sentiment d'urgence chaque fois renouvelé, non seulement dans les départements mais aussi dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie.

À l'automne 2011, Mayotte a ainsi été paralysée pendant quarante-quatre jours par une forte mobilisation dénonçant le coût des produits alimentaires et de première nécessité. Des mouvements de contestation contre le prix des carburants ont également surgi à La Réunion et aux Antilles aux mois de février et mars 2012. De même, des protestations se sont élevées contre la vie chère, notamment le coût de l'énergie, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna. La Polynésie française n'est pas en reste, qui a connu des troubles sociaux au cours de l'été 2012 dans un contexte de crise durable.

¹ Rapport d'information n° 519 (2008-2009), « Les départements d'outre-mer. Défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », par M. Éric Doligé. La mission commune d'information était présidée par M. Serge Larcher.

² Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Le sentiment de cherté de la vie éprouvé par les populations et exprimé à l'occasion de ces spasmes sociaux est corroboré par les enquêtes statistiques. Celles-ci s'accordent en effet à constater des niveaux de prix plus élevés dans les outre-mer que dans l'hexagone, bien que l'ampleur des écarts et les méthodologies employées fassent toujours débat¹, en particulier la définition du panier de la ménagère devant faire référence.

En 2010, selon l'INSEE, les prix ultramarins étaient ainsi supérieurs aux prix hexagonaux de 6 % à 13 % en moyenne selon les géographies, avec des écarts beaucoup plus marqués sur les produits d'alimentation qui représentent le premier poste de dépenses des ménages les plus modestes, plus nombreux dans les outre-mer. S'agissant des produits alimentaires, l'INSEE évalue ainsi les écarts de prix entre l'outre-mer et l'hexagone : 21,3 % pour la Guadeloupe, 23,6 % pour La Réunion, 29,5 % pour la Martinique et 38,6 % pour la Guyane. Les Comptes économiques rapides de l'outre-mer (CEROM) ont quant à eux mis en évidence un écart de prix de près de 65 % pour la Nouvelle-Calédonie et de 40 % pour la Polynésie française pour cette même catégorie de produits.

Partant de ce constat, la loi relative à la régulation économique outre-mer² tente d'apporter une première série de réponses aux difficultés structurelles, en particulier au défaut de concurrence, dont pâtissent les économies ultramarines. Les prérogatives de l'Autorité de la concurrence sont renforcées et un bouclier qualité-prix est instauré. Ce dernier permet la négociation annuelle par des opérateurs privés et les autorités publiques d'un accord de modération du prix global d'une liste de produits de grande consommation et de garantir des marges faibles sur un panier d'articles courants adaptés à la consommation locale. En cas d'échec de la négociation,

¹ *Autorité de la concurrence, Avis n° 09-A-21 du 24 juin 2009 relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les départements d'outre-mer. INSEE, « Enquête spatiale de comparaison des prix entre les départements d'outre-mer et l'hexagone », 2010. CEROM, « Étude de comparaison des prix entre la Polynésie française et la France métropolitaine », octobre 2010 ; « Comparaison des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole », octobre 2012.*

² *Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.*

les modalités d'encadrement du prix de ces produits sont arrêtées par les pouvoirs publics¹.

Trop fréquemment cependant, les réflexions sur le niveau de vie des populations ultramarines renvoient exclusivement au coût de la vie et aux processus de formation des prix alors que la question des ressources, au moins aussi déterminante, est passée sous silence. Avant d'être abordée sous l'angle des prix, la question de la vie chère outre-mer nécessite en effet de l'être sous celui des revenus.

La tâche est rendue malaisée par les imperfections du système d'information statistique, liées au caractère souvent parcellaire et épars des données et à la double insuffisance du champ de couverture et de la régularité des enquêtes. Comme dans bien d'autres domaines, la prise de conscience des lacunes de l'appareil statistique permettant de mesurer le niveau de vie outre-mer demeure encore, hélas, largement balbutiante.

Néanmoins, les outils d'appréciation du niveau de vie commencent à se diversifier pour englober non seulement les instruments conventionnels d'approche économique mais aussi les mesures en termes de développement humain et de démographie.

Vos rapporteurs ont retenu cette acception multidimensionnelle du niveau de vie, qui renvoie tant au développement économique qu'à la cohésion sociale et aux liens de solidarité entre les individus et les territoires.

Si les outre-mer font généralement figure de régions riches au sein de leur aire géographique respective, leur niveau de vie demeure largement inférieur à celui de l'hexagone. Ainsi, avant opérations de répartition (impôts, cotisations et prestations sociales), le revenu des ménages par habitant pour les départements d'outre-mer est inférieur de 42,8 % à la moyenne nationale en 2005.

Marqués par une atrophie du secteur privé par rapport au secteur public et de très fortes disparités de revenus, les outre-mer traversent des mutations démographiques auxquelles ils sont insuffisamment préparés.

¹ Au 1^{er} mars 2013, des accords ont été signés dans chacun des DOM et associent notamment, selon les territoires, des représentants d'enseignes, des producteurs locaux et des distributeurs. Ces accords concernent, selon les collectivités, entre 76 et 108 produits de diverses gammes, locaux ou non, pour un taux de modération des prix allant de 9,7 % en Guyane à 12,85 % à La Réunion ou 13,5 % à Wallis-et-Futuna.

	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	Guyane	Mayotte	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Nombre de produits	101	100	108	90	76	50	11
Prix	365 €	360 €	296 €	305 €	190,51 €	153 €	
Taux de modération	- 10,3 %	- 10,5 %	- 12,85 %	- 9,7 %	- 10 %	- 10 %	- 13,5 %

Source : DGOM

I. GÉNÉRALEMENT CLASSÉS DANS LE PELOTON DE TÊTE DE LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL, LES OUTRE-MER SOUFFRENT NÉANMOINS TOUJOURS D'UN NIVEAU DE VIE SENSIBLEMENT INFÉRIEUR À CELUI DE L'HEXAGONE

La situation des outre-mer dans leur environnement régional immédiat et de l'hexagone apparaît très **contrastée**. Les collectivités ultramarines énumérées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958¹ se caractérisent généralement par des niveaux de développement plutôt élevés au sein de leurs aires géographiques respectives, qui les placent parmi les territoires les plus développés au monde.

Cependant, malgré un rattrapage économique certain au cours des années 1990, les **écarts** de niveau de vie avec l'hexagone **demeurent** toujours importants et **peinent à se résorber**. Le développement humain des outre-mer apparaît en outre déséquilibré, les progrès sociaux enregistrés au cours du temps et le niveau des performances économiques décrivant des trajectoires divergentes.

A. DES TERRITOIRES PARMIS LES PLUS DÉVELOPPÉS DE LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL RESPECTIF

1. Des îlots de prospérité dans leur zone géographique

a) La Réunion et Mayotte, eldorados de l'océan Indien

• À l'aune de son niveau de richesse par habitant, le département de La Réunion s'apparente à un véritable eldorado dans l'océan Indien. Forte d'un taux de croissance annuel moyen de près de 4 % au cours des années 1990 et de 5,6 % durant la décennie suivante, et

¹ Article 72-3.

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

malgré une légère contraction en 2012, le PIB par habitant de La Réunion atteignait en effet **19 477 € en 2012** contre 12 780 € en 2001, soit un niveau beaucoup plus élevé que les principaux pays de la zone du Sud-Ouest de l’océan Indien.

Malgré la proximité géographique et les liens historiques qui l’unissent à son voisin direct, l’île affiche en effet un niveau de **richesse par habitant plus de trois fois supérieur à celui de Maurice** (6 319 €), distante de quelque 250 kilomètres seulement.

Le PIB par habitant des **Seychelles** (10 007 €) est quant à lui **près de deux fois inférieur** à celui de La Réunion.

Les écarts apparaissent encore plus importants avec les autres pays de l’environnement régional plus lointain : le PIB par habitant des **Comores** atteint à peine 646 € en 2010.

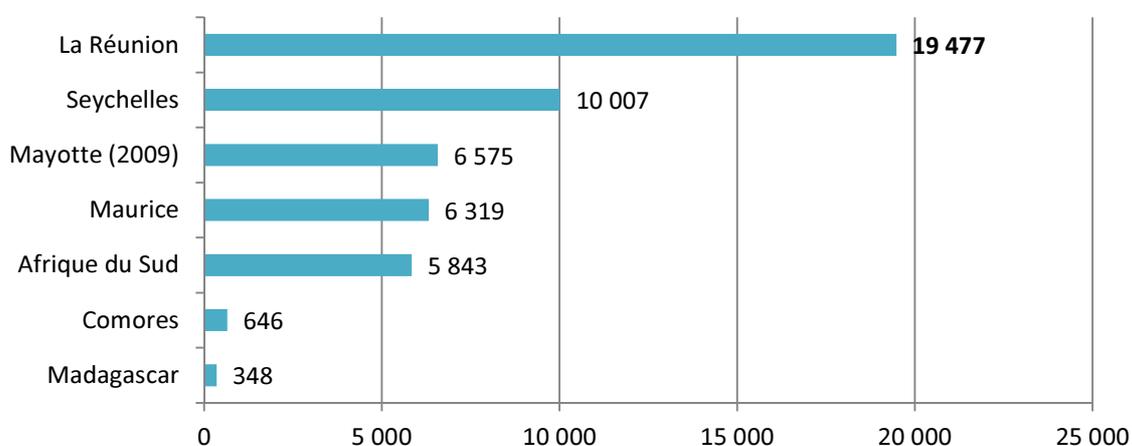
Marquée par d’importants soubresauts politiques et une très faible ouverture économique, **Madagascar**, la plus grande île de la région située à 940 kilomètres de La Réunion et comptant vingt millions d’habitants, affichait d’un PIB par habitant de 348 € la même année, soit **moins de 1,8 % de la richesse par habitant de La Réunion**.

La Réunion et Mayotte dans leur environnement géographique



PIB par habitant dans la zone Océan Indien en 2012

(En euros courants)



Sources : CEROM, Banque mondiale, in Rapport annuel IEDOM 2013

Ces disparités de richesse entre collectivités d'une même zone géographique sont la marque d'une faible intégration régionale, le développement de La Réunion ayant été fondé sur une relation quasi-exclusive avec l'hexagone.

- **Mayotte** figure quant à elle au troisième rang économique des entités de la zone géographique, loin devant les Comores. Depuis le référendum de décembre 1972, qui a vu les îles comoriennes, à l'exception de Mayotte, opter pour l'indépendance, les écarts de développement sont allés croissant entre ces territoires. Ils s'accroissent depuis la départementalisation de Mayotte, effective depuis le 31 mars 2011.

Selon les estimations réalisées par l'INSEE, le rattrapage économique de l'île s'est en effet traduit par une croissance annuelle moyenne de 11 % du PIB entre 2005 et 2009¹.

Dans un contexte de relèvement des minima sociaux et de solvabilisation du marché mahorais, le PIB par habitant de Mayotte a progressé de plus de 26 % en valeur au cours de la même période, passant de 5 200 à 6 575 €, soit une croissance de 6 % par an en moyenne.

Bien que 2,7 fois plus faible que celui de La Réunion et inférieur à celui des Seychelles, le PIB par habitant du 101^e département français

¹ En raison des lacunes de l'appareil statistique mesurant les comptes économiques de Mayotte, les chiffres les plus récents relatifs au PIB mahorais datent de l'estimation réalisée en 2009 par l'INSEE.

apparaît ainsi plus élevé de 40 % que les niveaux de richesse par habitant de l'Île Maurice (5 735 €) et même de l'Afrique du Sud (5 495 €) en 2009. Il est près de douze fois plus élevé que celui des Comores ou du Kenya et représente plus de vingt fois celui de Madagascar, de la Tanzanie ou du Mozambique.

b) Les Antilles et la Guyane dans le peloton de tête de leurs zones respectives

• À l'instar de La Réunion dans l'Océan Indien, **les Antilles et la Guyane font figure de régions riches au sein de leur aire géographique respective.**

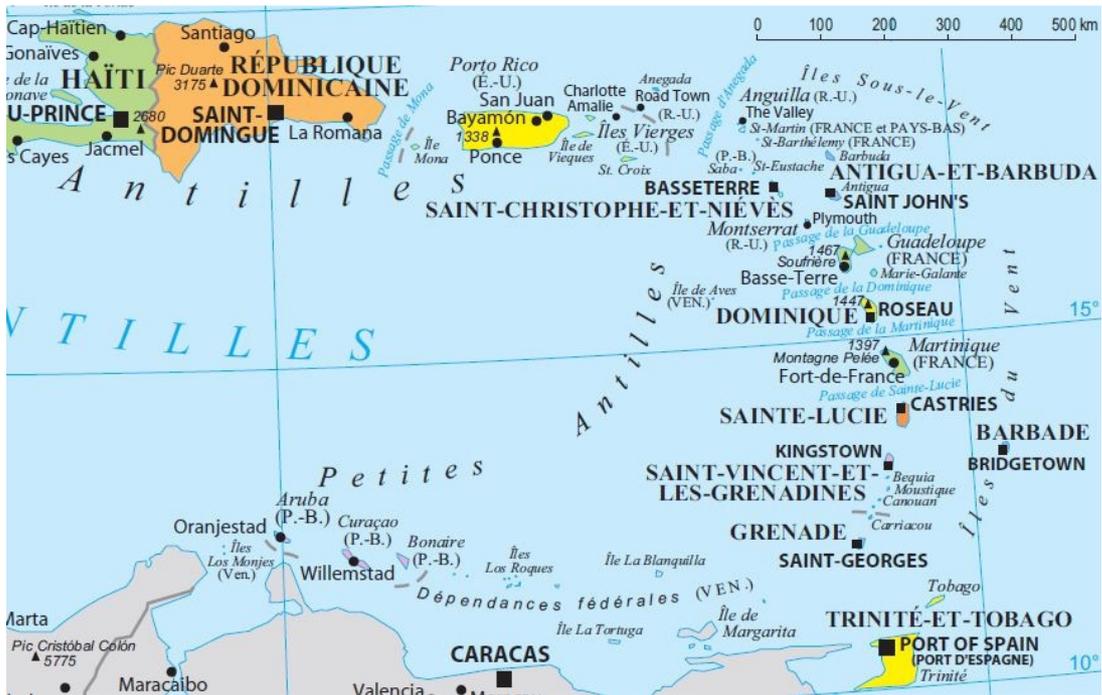
Les PIB par habitant des départements de la Martinique et de la Guadeloupe les situent parmi les îles au **niveau de vie le plus élevé du bassin caribéen, juste après la Barbade.**

De l'ordre de 21 527 € en 2012, la richesse par habitant de la Martinique représente ainsi 2,7 fois celle de la Jamaïque en parité de pouvoir d'achat¹.

De même, le PIB par habitant de la Guadeloupe, qui s'élevait à 19 810 € en 2010, apparaît, en parité de pouvoir d'achat, plus de deux fois plus élevé que celui de la République dominicaine et est plus de dix-sept fois supérieur à celui d'Haïti, le pays le plus pauvre de la zone.

¹ La mesure en parité de pouvoir d'achat permet d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat de différentes monnaies, par évaluation du rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaires dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services.

Les Antilles dans leur environnement géographique



Source : Ministère des affaires étrangères, direction des archives (division géographique) – Extraits

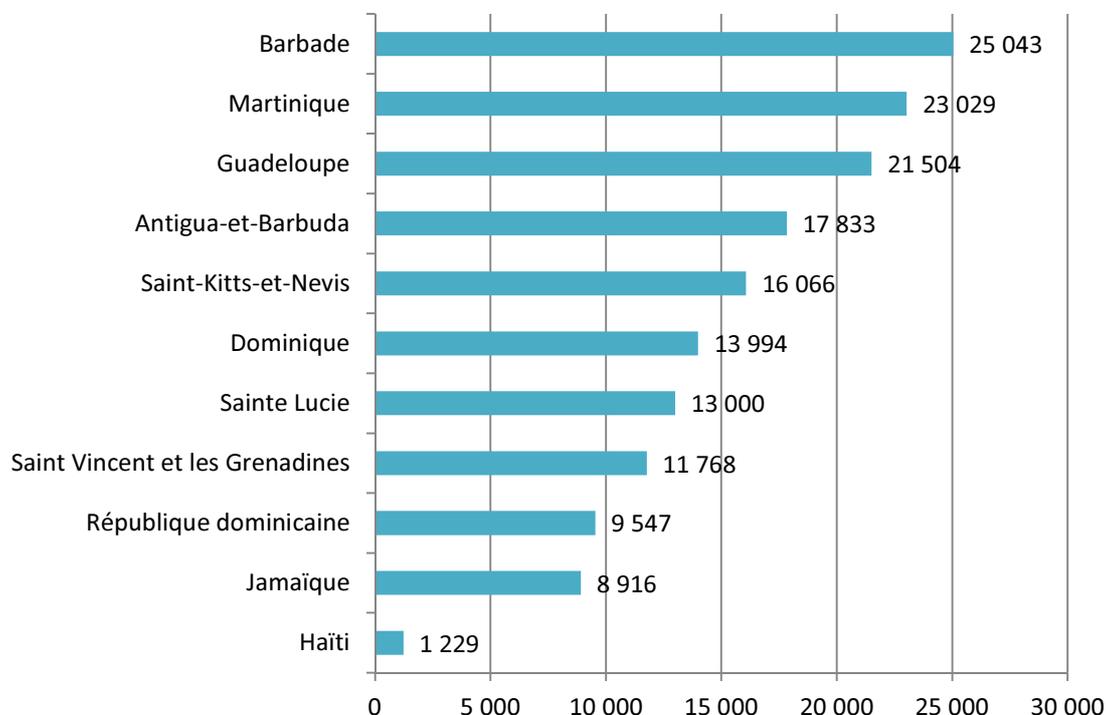
La Guyane dans son environnement géographique



Source : Ministère des affaires étrangères, direction des archives (division géographique) – Extraits

PIB par habitant dans la zone Caraïbes en 2012

(En dollar international, à parité de pouvoir d'achat)



Sources : INSEE, CEROM, FMI (estimations), in Rapport annuel IEDOM 2013

Si l'on en juge d'après l'absence, pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, de comptes économiques reflétant le niveau de richesse réelle par habitant, le caractère lacunaire de la couverture statistique des outre-mer est particulièrement frappant. L'un des principaux agrégats économiques demeure ainsi inconnu, ce qui est d'autant plus étonnant qu'il est nécessaire à l'examen de l'éligibilité aux programmes européens et au suivi de la réalisation des objectifs de la politique de cohésion.

Ainsi que l'indique l'IEDOM, dans la perspective de leur évolution statutaire, une évaluation du PIB de chacune des deux collectivités a toutefois été réalisée en 2005, dans le cadre du partenariat « Comptes économiques rapides de l'outre-mer » (CEROM), sur la base d'indicateurs représentatifs¹.

¹ CEROM, Évaluation du PIB des Îles du Nord de la Guadeloupe, octobre 2005. Initié en 2003, le partenariat CEROM (« Comptes économiques rapides de l'outre-mer »), qui rassemble notamment l'INSEE, les instituts statistiques locaux, l'IEDOM, l'IEOM et l'AFD, vise au développement progressif d'une capacité d'analyse des évolutions économiques ultramarines à travers la construction d'un réseau d'échange d'informations et de bonnes pratiques.

On ne peut que regretter le caractère très ancien et donc largement obsolète de cet exercice, qui porte sur l'année 1999 (soit il y a maintenant 15 ans !) et l'absence de constitution d'une comptabilité publique depuis le changement statutaire - la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ayant érigé les communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution.

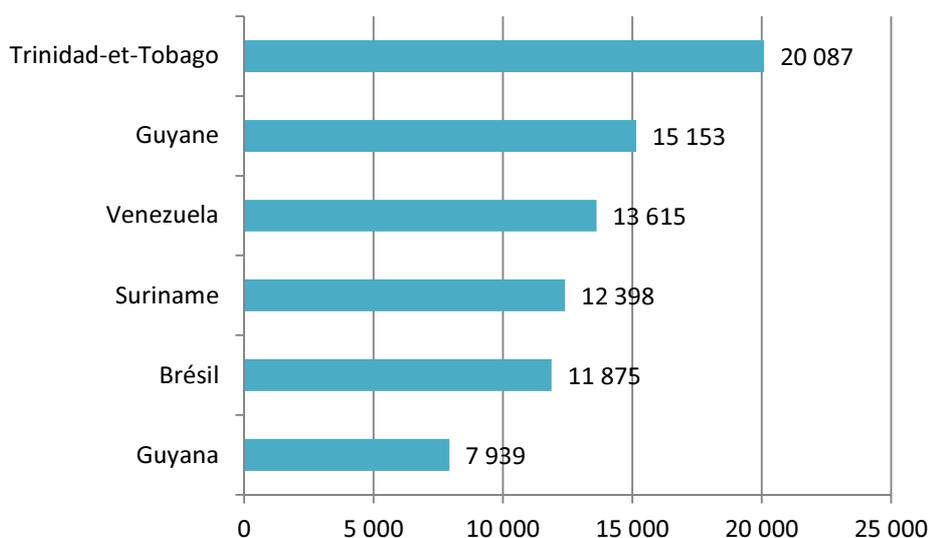
Sous réserve de ces observations, le PIB par habitant de Saint-Barthélemy s'élevait à 26 000 € en 1999, soit un niveau sensiblement plus élevé que celui de son ancienne collectivité de rattachement, la Guadeloupe, et que celui des autres pays de la zone. Évalué à 14 500 € la même année, le PIB par habitant de Saint-Martin apparaissait quant à lui inférieur à celui de la partie néerlandaise et proche de celui de la Guadeloupe.

- Au sein de la zone continentale Amérique du Sud, la **Guyane**, avec un PIB par habitant estimé à 15 416 euros, dispose d'un des plus hauts niveaux de richesse par habitant, qui devance celui du Venezuela comme du Brésil, et représente environ le double de celui du Suriname ou du Guyana.

Seul le PIB par habitant de Trinité et Tobago, qui dispose de ressources naturelles importantes et d'une industrie pétrochimique performante, se situe à un niveau encore plus élevé.

PIB par habitant dans la zone Amérique du Sud

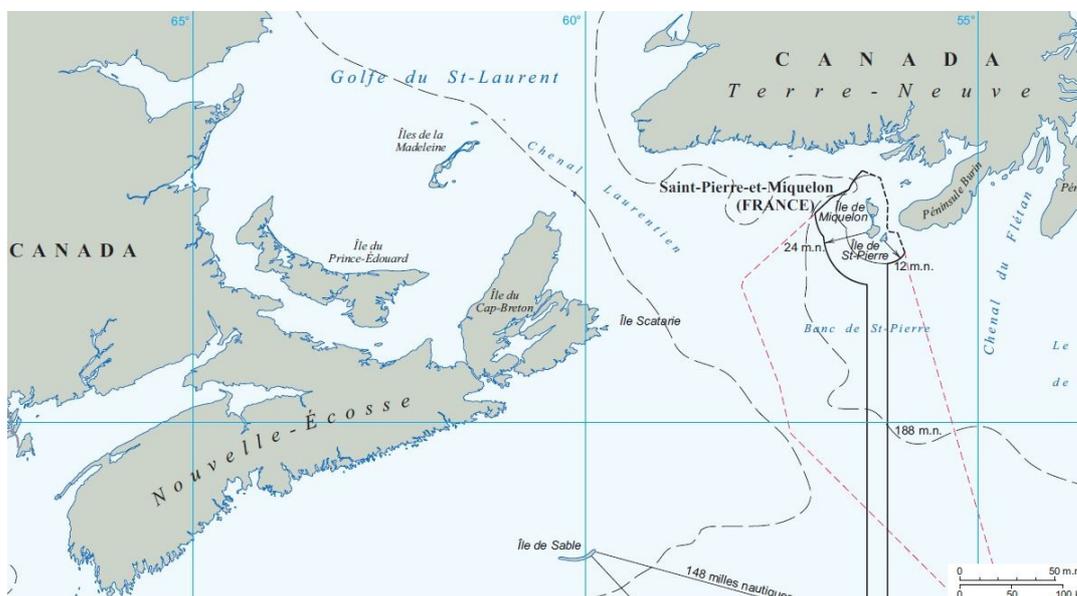
(En dollar international, à parité de pouvoir d'achat)



Source : FMI et estimations IEDOM, in rapport annuel IEDOM 2013

c) *Saint-Pierre-et-Miquelon au contact des pays les plus riches*

Saint-Pierre-et-Miquelon dans son environnement géographique



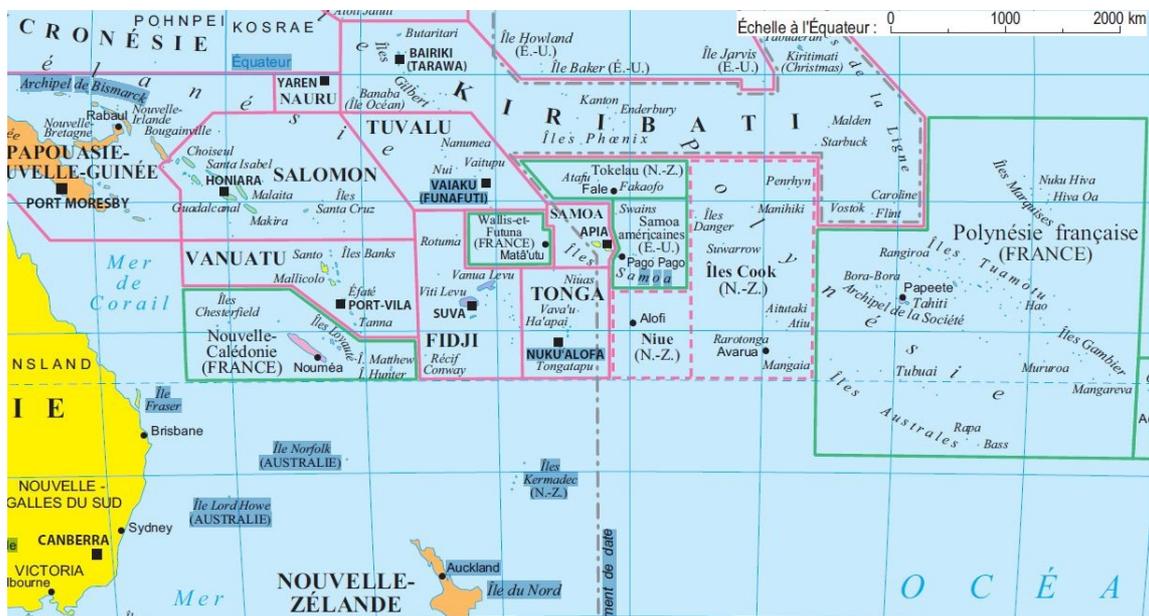
Source : Ministère des affaires étrangères, direction des archives (division géographique) – Extraits

Voisine de pays industrialisés parmi les plus riches au monde, la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon se trouve dans une situation particulière au sein de sa zone géographique. Son PIB, qui atteignait 172 millions d'euros en 2008¹, restait inférieur de 27 % à celui de Terre-Neuve-et-Labrador, qui se situe à quelque 25 kilomètres. À l'inverse, il apparaissait supérieur de 20 % à celui de la province canadienne de la Nouvelle-Écosse.

Avec un PIB par habitant de 28 327 € en 2008, soit 36 890 \$, Saint-Pierre-et-Miquelon présente l'un des niveaux de richesse par habitant les plus élevés parmi les outre-mer. Celui-ci est cependant nettement inférieur à celui de Terre-Neuve-et-Labrador qui, grâce à une croissance soutenue résultant du fort développement de l'exploitation pétrolière *offshore* et des programmes miniers, atteignait 48 739 \$ en 2007. Les PIB par habitant du Canada (45 199 \$) et des États-Unis (48 407 \$) étaient également très supérieurs à celui de cette collectivité en 2008.

¹ Selon le rapport de l'IEDOM pour 2012, le PIB de l'archipel a été estimé pour la première fois en 2008 sur la base de données de 2004 puis réévalué en 2012 à partir des indicateurs de l'année 2008.

d) Les collectivités françaises du Pacifique : des situations de richesse disparates



Source : Ministère des affaires étrangères, direction des archives (division géographique) – Extraits

- Avec un niveau de PIB par habitant qui s'élève à 3,3 millions de francs Pacifique (F CFP¹) en 2012 (soit environ 27 500 €), **la Nouvelle-Calédonie devance les autres États insulaires du Pacifique, à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.**

Les écarts sont particulièrement saisissants avec les petits États insulaires : la richesse par habitant de la Nouvelle-Calédonie est onze fois plus élevée que celle des Îles Fidji et seize fois plus importante que celle du Vanuatu. Selon l'Institut des statistiques et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE), son PIB par habitant a crû annuellement de 4,6 % en moyenne entre 2000 et 2010, soit un accroissement de la richesse par habitant de 57 % au total en une décennie.

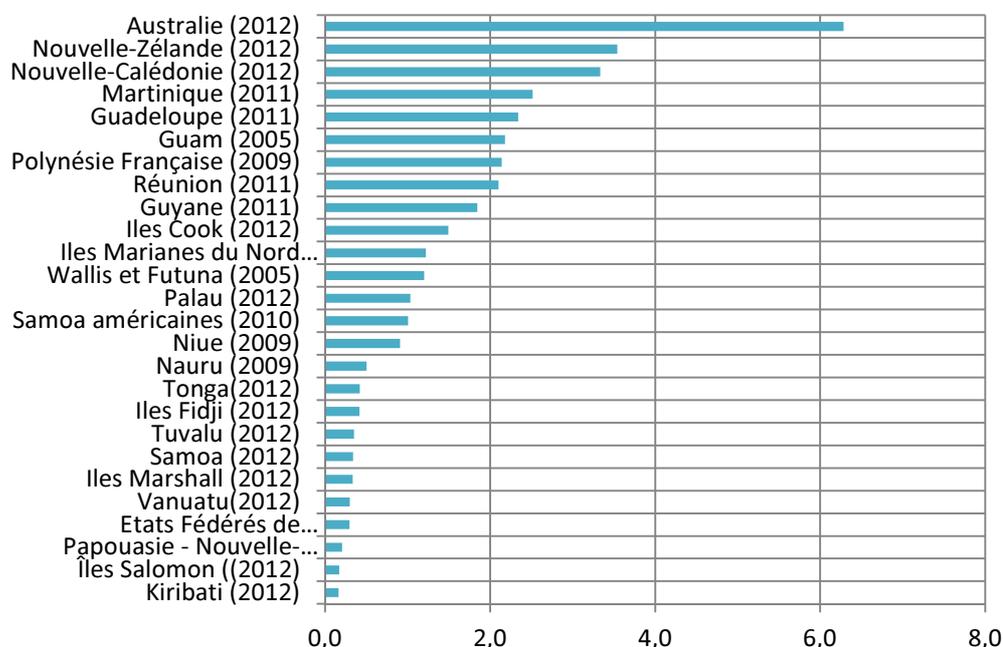
- La **Polynésie française** se trouve dans une situation intermédiaire. En 2009, son PIB par habitant s'élevait à 17 933 €, ce qui la classait en **quatrième position dans la zone Pacifique.**

- Quant au niveau de richesse par habitant de **Wallis-et-Futuna**, il apparaît plutôt faible, de l'ordre de 10 000 € en 2005, mais il est près de quatre fois supérieur à celui du Vanuatu et dix fois supérieur à celui de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

¹ 1 € = 0,00838 F CFP.

PIB par habitant des collectivités d'outre-mer dans la zone Pacifique en 2012

(En millions de F CFP)



Source : comptes économiques de l'ISEE

2. Des performances sociales qui distinguent les outre-mer français dans leur environnement

Du point de vue de leurs performances sociales, les outre-mer français se situent presque exclusivement dans la catégorie des pays à développement humain élevé, voire très élevé.

a) Les outre-mer et leur environnement régional à l'aune de l'indice de développement humain

La mesure de la richesse économique à travers le PIB revêt un caractère nécessairement réducteur et ne peut constituer qu'une première approche des niveaux de développement. **La délégation sénatoriale à l'outre-mer a récemment eu l'occasion de souligner l'importance de l'application aux outre-mer des nouvelles méthodes d'évaluation du développement fondées sur l'indice de développement humain (IDH)¹.**

¹ Rapport d'information n° 159 (2012-2013) fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer par M. Serge Larcher consignait les actes de la conférence-débat « Le développement humain et la cohésion sociale dans les outre-mer » organisée en partenariat avec l'AFD le 23 novembre 2012.

Mis au point par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1990, l'IDH permet d'agrégier en une seule mesure les dimensions économique et sociale du développement. Il se présente comme la synthèse de trois composantes : l'**index « santé »**, calculé à partir de l'espérance de vie à la naissance, l'**index « éducation »**, mesuré à travers les années de scolarisation des adultes âgés de vingt-cinq ans et les années de scolarisation attendues pour les enfants d'âge scolaire, et enfin l'**index « niveau de vie décent »**, appréhendé à travers le revenu national brut par habitant¹. Conformément aux critères définis par le PNUD, il permet de classer les collectivités étudiées en quatre catégories (pays à développement humain « très élevé », « élevé », « moyen » et « faible ») et de bénéficier d'approches comparatives plus instructives que le recours au seul PIB.

b) Une appartenance quasi-générale aux pays à développement élevé, voire très élevé

L'approche par l'IDH, qui confirme la situation généralement privilégiée des outre-mer dans leur aire géographique respective, permet d'affiner le constat effectué à partir des niveaux de PIB.

• **En 2010, la Guadeloupe, la Martinique et la Nouvelle-Calédonie se classent aux côtés des pays à développement humain très élevé, tandis que la Guyane, La Réunion et la Polynésie française appartenaient à la catégorie des pays à développement humain élevé.** Seul le département de Mayotte relevait en 2005 de la catégorie des pays à développement humain moyen².

Les **Antilles** présentent le plus haut niveau de développement humain de la Caraïbe, la Martinique et la Guadeloupe étant les seules îles de la zone, avec la Barbade, à relever en 2010 de la catégorie des pays à développement humain très élevé. Tandis que leurs niveaux de PIB par habitant les plaçaient derrière la Barbade et Antigua-et-Barbuda, **leurs IDH les situent en tête de la zone concernée.**

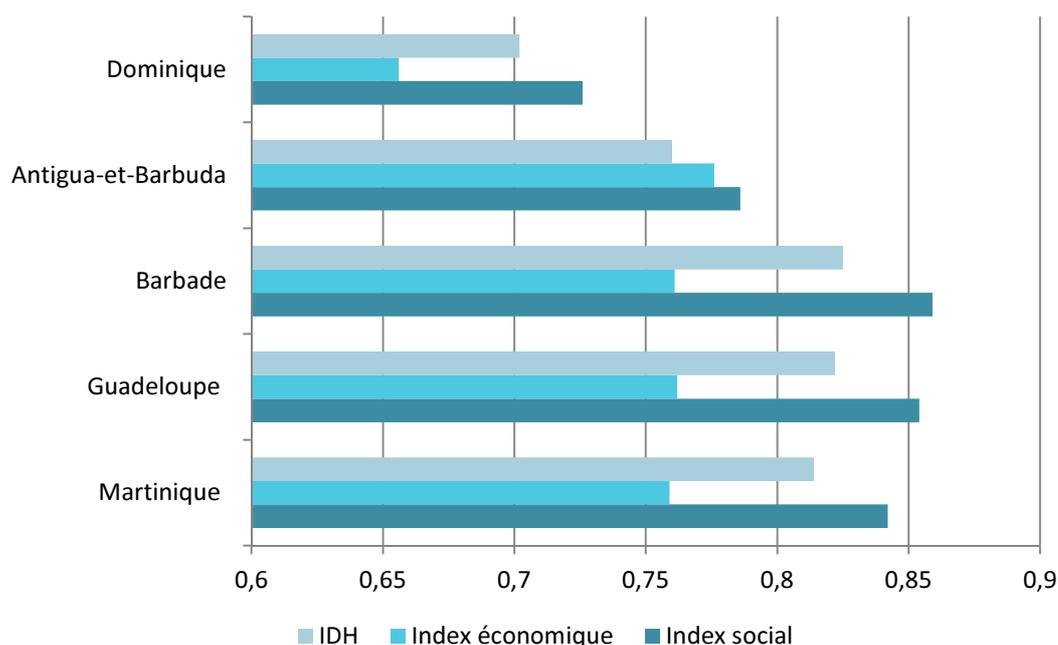
La décomposition de l'IDH entre ses différentes composantes confirme **l'importance, dans ces résultats, de l'index social** qui recouvre à la fois les index « santé » et « éducation » susmentionnés, par rapport à l'indice de nature économique, c'est-à-dire l'index « niveau de vie décent ».

¹ Revenu national brut (RNB) par habitant : somme des revenus (salaires et revenus financiers) perçus, pendant une période donnée, par les agents économiques d'une même nationalité.

² Agence française de développement, « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », M. Olivier Sudrie, cabinet DME, novembre 2012.

Comparaison des différentes composantes de l'IDH pour les territoires de la zone Caraïbe

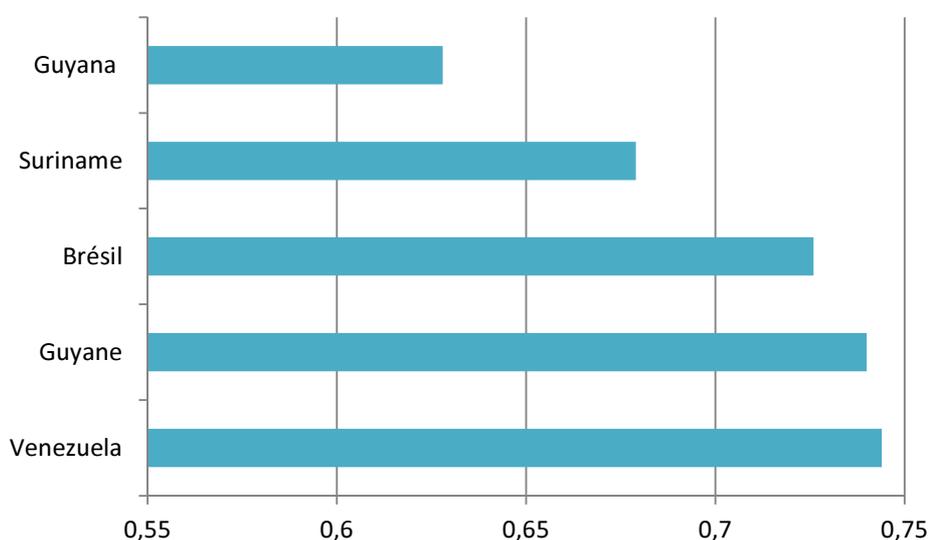
	Index social		Index économique		IDH	
	Valeur	Rang mondial	Valeur	Rang mondial	Valeur	Rang mondial
Martinique	0,842	42	0,759	45	0,814	39
Guadeloupe	0,854	36	0,762	44	0,822	38
Barbade	0,859	38	0,761	38	0,825	38
Antigua-et-Barbuda	0,786	69	0,776	67	0,76	67
Dominique	0,726	96	0,656	96	0,702	96



*Sources : pour la Martinique et la Guadeloupe, données 2011 AFD ;
pour les autres territoires, données 2012 PNUD*

La **Guyane**, qui constitue pourtant le département français d'Amérique au développement le plus faible (IDH de 0,740 et 73^e rang mondial en 2010), devance ses voisins directs, c'est-à-dire le Brésil, le Suriname, ainsi que le Guyana. Son IDH se situe cependant à un niveau proche de celui du Venezuela.

Comparaison de l'IDH de plusieurs territoires de la zone Amérique latine en 2010



Sources : AFD et PNUD

• **Dans la zone Océan Indien, l'IDH de La Réunion (0,774), bien plus élevé que celui de Madagascar (0,480) et légèrement supérieur à celui de Maurice (0,728), la situe cependant derrière les Seychelles (0,773).**

Ces dernières, qui se caractérisent pourtant par un niveau de PIB inférieur de moitié au PIB par habitant réunionnais, devancent largement La Réunion du point de vue de l'index social (0,794, soit le 65^e rang mondial contre 0,759, soit le 92^e rang mondial pour La Réunion). Cet écart semble surtout résulter d'une **moindre performance de La Réunion dans le domaine de l'éducation**, où les Seychelles se placent au 62^e rang mondial (0,747) tandis que La Réunion ressort au 102^e rang (0,672)¹.

Le dernier IDH connu pour **Mayotte**, qui remonte à 2005, indiquait un niveau de développement humain supérieur de 50 % à celui des Comores et même supérieur à celui de l'IDH de l'Afrique du Sud en 2010. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, ces différences s'expliquent également par l'indice social, en particulier **en matière de santé. Dans ce domaine, Mayotte se situait au 41^e rang mondial en 2005 tandis que l'Afrique du Sud se plaçait au 176^e rang du classement.**

¹ L'indice « santé » de La Réunion s'élevait à 0,858 en 2010 (74^e rang mondial) contre 0,845 pour les Seychelles la même année (84^e rang mondial).

Comparaison des composantes de l'IDH pour Mayotte, les Comores et l'Afrique du Sud

	Index social				Index économique		IDH	
	Santé		Éducation		(RNB)		Valeur	Rang
	Valeur	Rang	Valeur	Rang	Valeur	Rang		
Mayotte (2005)	0,916	41	0,532	117	0,592	87	0,653	104
Afrique du Sud (2010)	0,517	176	0,705	82	0,652	79	0,619	123
Comores (2010)	0,648	156	0,368	164	0,341	172	0,433	163

Sources : AFD et PNUD

- Les collectivités d'outre-mer du Pacifique et Saint-Pierre-et-Miquelon se trouvent dans une situation particulière du fait de leur proximité géographique avec des pays membres de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui se caractérisent par des niveaux de développement humain élevé.

L'IDH de **Saint-Pierre-et-Miquelon** (0,762 en 2008) apparaît inférieur à ceux du Canada (0,908) et des États-Unis (0,910). Il convient toutefois de souligner le niveau élevé de l'indice relatif à la santé de cette collectivité (0,942), qui la place au 28^e rang mondial et lui permet d'afficher une meilleure performance que les États-Unis (0,923). Ce n'est pas le cas de l'indice éducation (0,680), largement inférieur à ceux des États-Unis (0,939) et du Canada (0,927).

L'IDH de la **Nouvelle-Calédonie** (0,789) est de même inférieur à celui de la Nouvelle-Zélande (0,908) ou de l'Australie (0,929). Comme ceux de Wallis-et-Futuna (0,763 en 2005) et de la Polynésie française (0,737), il demeure cependant largement supérieur à celui d'autres pays de la région comme les îles Fiji (0,699), le Vanuatu (0,617) ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée (0,466).

B. UNE RÉSORPTION DE MOINS EN MOINS RAPIDE DES ÉCARTS DE DÉVELOPPEMENT AVEC L'HEXAGONE

Selon l'INSEE¹, après une convergence économique des Antilles et de La Réunion avec l'hexagone au cours de la première moitié de la décennie 2000, qui a permis un « *rattrapage significatif* » – sauf pour la Guyane pour laquelle le différentiel de PIB a continué à se creuser sous l'effet du *boom* démographique –, la résorption des écarts de développement s'est notoirement ralentie par la suite, la crise de 2009 marquant une rupture.

1. Des écarts de développement avec l'hexagone qui résultent essentiellement d'un moindre niveau moyen de ressources

a) Un enjeu prioritaire : la dimension économique du développement

(1) Des niveaux de PIB par habitant très inférieurs à la moyenne nationale

Bien que les DOM et les autres collectivités ultramarines affichent tous un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale (31 076 € en 2012)², ils ne constituent pas un groupe homogène.

En 2012, **les niveaux de richesse par habitant des DOM étaient inférieurs au PIB hexagonal par habitant** dans une proportion allant de 31 à 37 % pour la Martinique et la Guadeloupe jusqu'à 79 % pour Mayotte, en passant par 38 % pour La Réunion et 51 % pour la Guyane. Le PIB par habitant de la Guadeloupe serait inférieur de 27 % à la moyenne des régions françaises (hors Île-de-France) et de 12% à celui du département le moins riche de l'hexagone, le Limousin³.

La situation des COM apparaît très contrastée. **Si Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle-Calédonie affichent des PIB par habitant proches de la moyenne nationale, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna se situent plutôt dans les moyennes basses des outre-mer** avec des PIB par habitant inférieurs respectivement de 43 % et 68 % à la moyenne hexagonale⁴. La richesse moyenne par habitant de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Nouvelle-Calédonie était ainsi supérieure de respectivement 45 % et 42 % à celle de La Réunion, qui se situe elle-même dans la moyenne des DOM et des COM. Le PIB par habitant de Wallis-et-Futuna est le plus faible de ceux observés dans les collectivités françaises d'outre-mer.

¹ Les notes de l'IEDOM, janvier 2011, « Le chômage empêche la convergence du revenu des ménages entre régions ultramarines et métropolitaines ».

² Moyenne France entière, outre-mer compris.

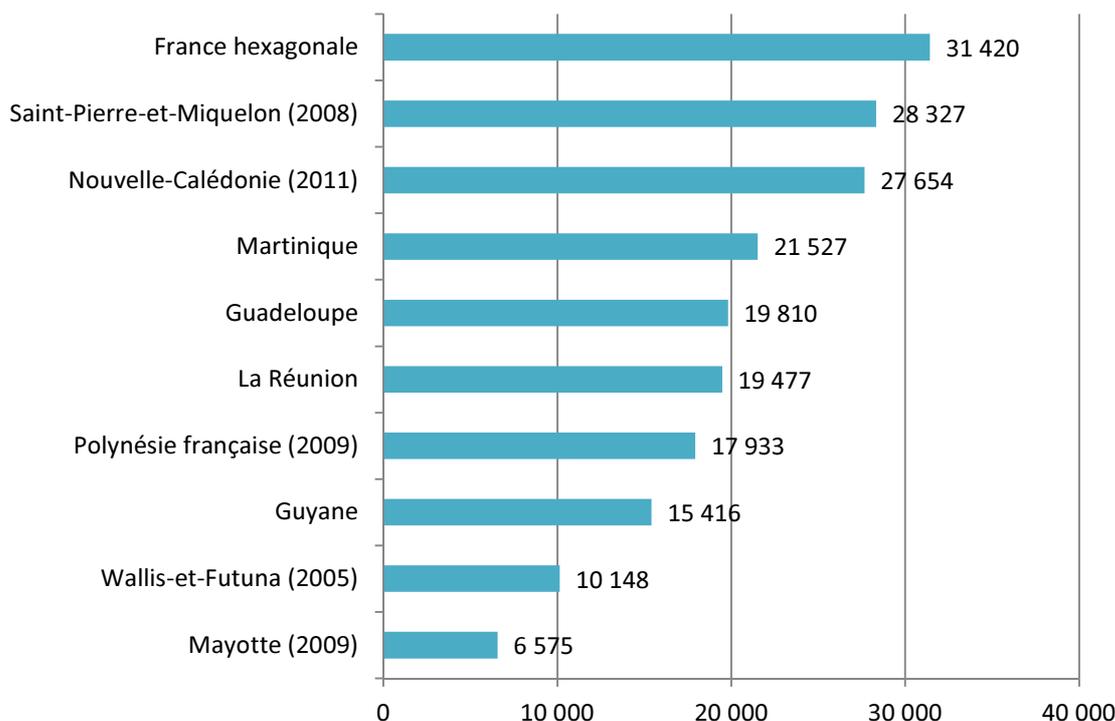
³ Rapports annuels de l'IEDOM, 2012.

⁴ Les chiffres disponibles pour les COM valant pour des dates différentes, ces évaluations ne représentent que des ordres de grandeur estimatifs.

Loin derrière, le département de Mayotte enregistrait en 2009 un niveau de richesse par habitant près de cinq fois plus faible que le niveau national.

PIB par habitant hexagonal et PIB par habitant des outre-mer en 2012

(En euros)



Sources : IEDOM, INSEE, ISPF, ISEE, CEROM

Le caractère ancien des mesures du PIB par habitant réalisées pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne permet pas de les situer avec précision par rapport à l'hexagone. Selon le CEROM, le niveau de PIB par habitant de Saint-Barthélemy serait proche de celui des Yvelines et supérieur de 10 % à la moyenne hexagonale. À l'inverse, le PIB de Saint-Martin serait inférieur de 39 % à la moyenne hexagonale et de 21 % au PIB par habitant de la partie néerlandaise de la même île, tout en étant proche de celui de la Guadeloupe¹.

(2) Un développement bancal, dynamisé par des performances sociales qui contrebalancent le retard économique

Le retard de développement des DOM et des autres collectivités ultramarines par rapport à l'hexagone se confirme lorsqu'il est apprécié sous l'angle de l'IDH. L'ampleur des écarts est toutefois moins importante qu'elle ne l'apparaissait dans l'approche comparative fondée sur le seul PIB.

¹ CEROM, *Évaluation du PIB des Îles du Nord de la Guadeloupe*, octobre 2005.

S'élevant à 0,775 en moyenne en 2010, l'IDH des territoires ultramarins (hors Mayotte) demeure inférieur de 1 % à celui de l'hexagone (0,883), les écarts s'échelonnant de 7 % pour la Guadeloupe à 17 % pour la Polynésie française.

Ainsi que l'indiquent les conclusions de l'étude réalisée sous l'égide de l'AFD et présentée le 23 novembre 2012 dans le cadre des travaux de la délégation sénatoriale¹, toutes les collectivités ultramarines se caractérisent par un IDH inférieur à celui du département hexagonal le moins bien loti, le Pas-de-Calais. Celui-ci affiche un IDH supérieur de 3 % à celui de la Guadeloupe ; l'écart de développement humain est de 12 % avec La Réunion et de 13 % avec la Polynésie française.

Valeur de l'IDH des territoires ultramarins en 2010 et rang mondial

	IDH	Rang
France hexagonale	0,883	20
Guadeloupe	0,822	38
Martinique	0,814	39
Nouvelle-Calédonie	0,789	50
<i>IDH seuil des pays à niveau d'IDH très élevé</i>	<i>0,780</i>	
La Réunion	0,774	54
Wallis-et-Futuna (2005)	0,763	53
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,762	66
Guyane	0,740	73
Polynésie française	0,737	75
Saint-Martin (1999)	0,702	64
Saint-Barthélemy (1999)	0,688	69
<i>IDH seuil des pays à niveau d'IDH élevé</i>	<i>0,697</i>	
Mayotte (2005)	0,637	107

Source : AFD

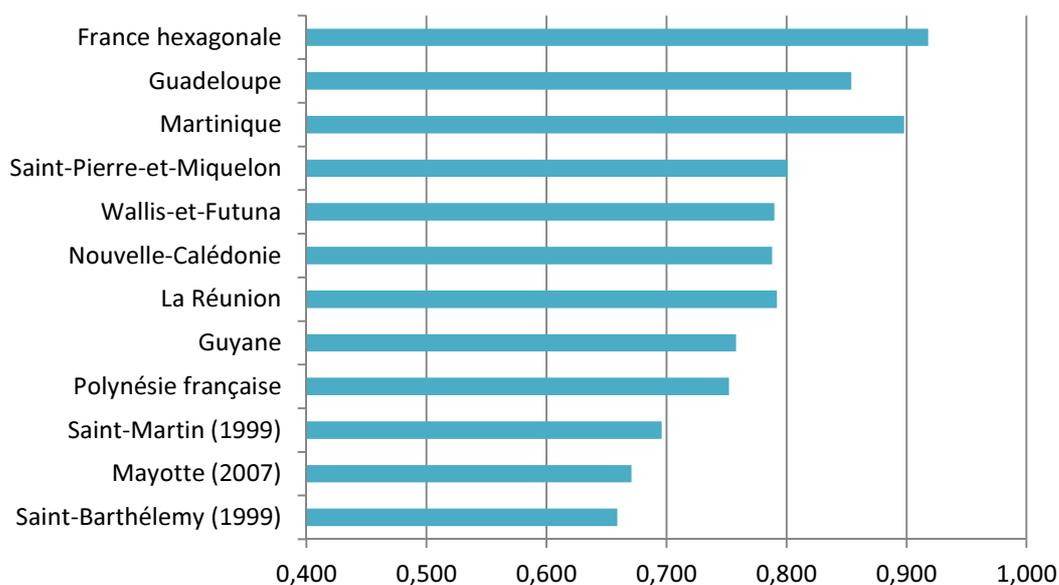
Ces disparités, qui peuvent paraître plus faibles qu'on ne pourrait le penser en première intuition, masquent en fait un fort déséquilibre du développement humain. Celui-ci repose avant tout sur son pilier social, le pilier économique étant le maillon faible. Il s'agit d'une exception à la règle généralement observée selon laquelle il existe une corrélation entre la composante économique et la composante sociale de l'IDH, les pays dont l'indice de revenu est le plus

¹ Cf. le rapport de l'AFD précité.

élevé étant également ceux qui connaissent le niveau de développement social le plus élevé.

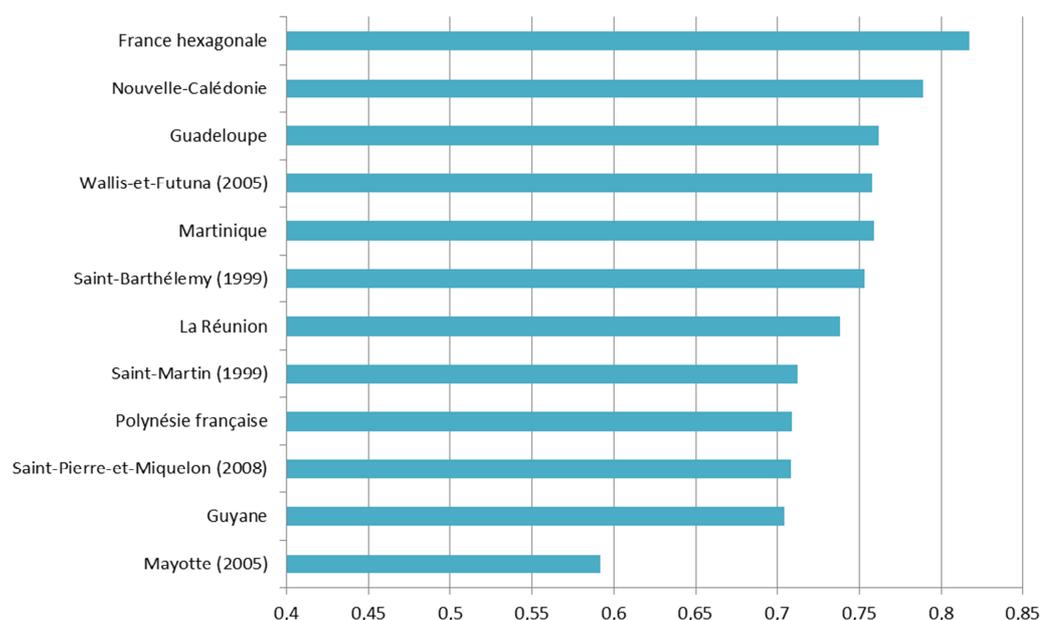
La décomposition de l'IDH entre ses différents éléments constitutifs montre qu'à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, les performances sociales des outre-mer tirent leur IDH vers le haut, contrairement à l'indice « niveau de vie décent » calculé à partir du revenu national brut par tête.

Indice social dans l'hexagone et dans les outre-mer en 2010



Source : AFD

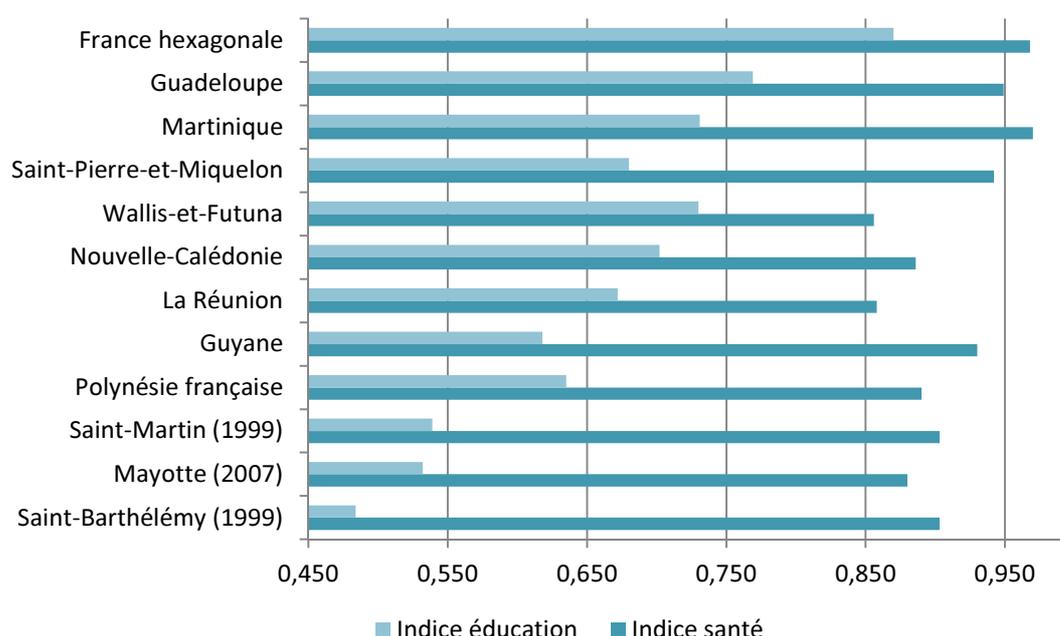
Indice revenu dans l'hexagone et dans les outre-mer en 2010



Source : AFD

• Le niveau relativement élevé de l'indice social par rapport à celui de l'hexagone repose au premier chef sur les performances réalisées en matière de santé plutôt que sur celles obtenues dans le domaine éducatif. En 2010, selon l'AFD, l'écart moyen entre les départements et collectivités d'outre-mer et l'hexagone dans le domaine de la santé était de 5 % seulement contre 25 % dans le domaine de l'éducation.

**Performances des outre-mer en matière sociale
(indices santé et éducation comparés pour l'année 2010)**



Source : AFD

En l'espace de vingt ans, l'espérance de vie à la naissance a ainsi crû d'environ dix ans dans les Antilles, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie contre environ cinq ans dans l'hexagone. Cependant, les évolutions les plus récentes délivrent des signaux alarmants : le rapport de la Cour des comptes sur la santé dans les outre-mer publié en juin 2014 met ainsi en évidence une progression de la mortalité infantile entre 2000 et 2012 dans plusieurs territoires :

Évolution de la mortalité infantile

Pour 1000 naissances	2000	2012
Guadeloupe	7,8	9,9
Martinique	6,6	8,0
Guyane	12,5	9,2
La Réunion	5,7	8,5
Mayotte	<i>nd</i>	16,1
Nouvelle-Calédonie	4,6	4,1
Polynésie française	6,9	7,5
Wallis et Futuna	<i>nd</i>	5,6
Métropole	4,4	3,3

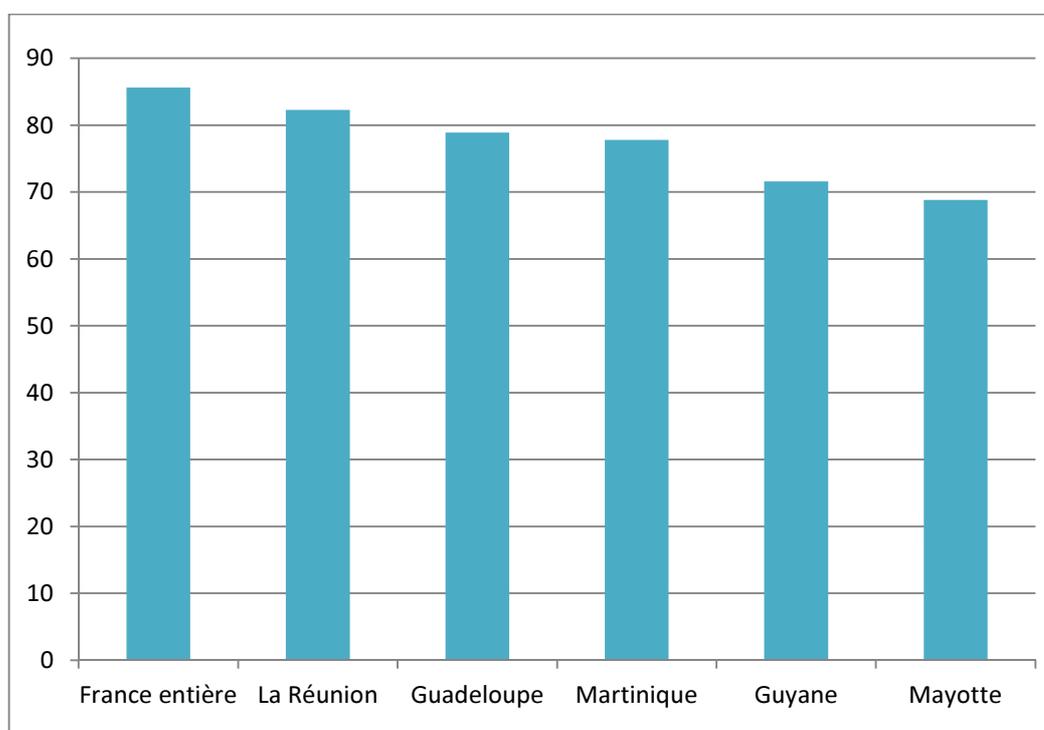
• **Dans le domaine de l'éducation en revanche, l'ensemble des outre-mer accuse toujours un retard important** qui peine à se résorber, sauf pour la Guadeloupe qui a vu son écart avec l'hexagone concernant l'indice « éducation » se réduire de moitié entre 1990 et 2010. Avec un indice « éducation » de 0,532, Mayotte se situe dans une position particulièrement défavorable.

Selon une étude réalisée par le ministère de l'éducation lors de la journée « défense citoyenne »¹, la part de jeunes de 18 ans en difficulté de lecture atteint 10 % en moyenne en 2012 pour l'ensemble de la France mais entre 30 et 75 % dans les DOM avec : 27,6 % à La Réunion, 30,4 % en Martinique, 33 % en Guadeloupe, 48,4 % en Guyane et 74,9 % à Mayotte. Parmi ces jeunes, la proportion d'illettrés est estimée à 15,5 % à La Réunion, 17 % en Martinique, 20 % en Guadeloupe, 28 % en Guyane et 44 % à Mayotte, soit une fraction considérable de la classe d'âge. Un quart des jeunes martiniquais, guadeloupéens et réunionnais de 20 à 24 ans ayant quitté le système scolaire n'ont que le niveau du primaire contre 14 % en métropole selon les données du recensement de 2009. Ce chiffre atteint 53 % pour la Guyane et à Mayotte, 60 % ont au plus le niveau primaire en 2007 du fait d'une non-scolarisation massive. Le comblement du retard éducatif doit donc être relativisé car le mouvement global de long terme masque d'importantes disparités entre territoires et au sein des territoires eux-mêmes, marqués par les inégalités. En effet, les taux de réussite au baccalauréat, plutôt satisfaisants et en progression, ne reflètent pas la situation des jeunes très tôt « sortis du circuit ».

¹ Note d'information n° 13.09 de juin 2013.

Tandis que le territoire de la France entière affichait un taux de réussite au bac général de 85,6 % en 2011, ce taux s'établissait à la même date à 68,8 % à Mayotte, à 71,6 % en Guyane, à 77,8 % en Martinique, à 78,9 % en Guadeloupe et à 82,3 % à La Réunion. Dans les COM, il atteignait 83,7 % en Polynésie française et 95,2 % à Saint-Pierre-et-Miquelon. Une progression notable de ce point de vue est à signaler pour plusieurs outre-mer en 2013 : tandis que le taux de réussite en France hexagonale s'établissait à 86,8 %, il atteignait 86,4 % en Guadeloupe, 89,7 % en Polynésie française, ce qui pourrait laisser présager l'amorce d'un mouvement de résorption des écarts. Cependant, d'autres outre-mer enregistrent des résultats plus modestes, comme la Guyane (74,6 %) et la Nouvelle-Calédonie (73 %).

Taux de réussite au baccalauréat dans les DOM en 2011



Source : Rapports IEDOM

Si l'on doit se féliciter des avancées enregistrées sur le long terme et de la réduction progressive des écarts avec l'hexagone, le progrès économique constitue l'un des enjeux prioritaires du développement humain dans les outre-mer. **La stabilité du développement humain des outre-mer ne sera en effet garantie que si celui-ci est solidement arrimé à sa dimension économique.**

b) Un moindre niveau de ressources par unité de consommation

Si elles tendent à confirmer un moindre niveau de ressources par unité de consommation, les enquêtes statistiques portant sur la

comptabilité des ménages ultramarins présentent encore de nombreuses imperfections auxquelles il apparaît indispensable de remédier.

- (1) Une connaissance encore très imparfaite de la comptabilité des ménages ultramarins
- (a) Une couverture géographique et une actualisation insuffisantes des résultats des enquêtes réalisées par les instituts statistiques nationaux et locaux

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) réalise chaque année une enquête sur les revenus fiscaux et sociaux des ménages (ERFS). Celle-ci demeure cependant **cantonnée au territoire hexagonal**¹.

Selon les informations transmises à votre délégation, l'ERFS résulte d'un appariement de l'enquête emploi de l'INSEE avec des sources fiscales et sociales soumises à des conditions d'adresse qui ne seraient pas toujours réunies dans les outre-mer, en particulier en Guyane et en Guadeloupe². À Mayotte, il semble que la réalisation de cette enquête soit subordonnée à la mise en place d'un registre d'état civil fiable et exhaustif.

Les DOM demeurent également exclus, à ce jour, de l'autre principale enquête statistique effectuée auprès des ménages pour mesurer les disparités de revenus sur le territoire français, l'enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV).

Dans ces conditions, l'INSEE n'est en capacité d'évaluer le niveau de vie des populations d'outre-mer **qu'à partir des résultats de l'enquête « budget de famille » (BdF) conduite tous les cinq ans**. Cette enquête, dont le dernier exercice porte sur l'année 2011, vise à reconstituer l'intégralité de la comptabilité des ménages à travers la prise en compte des revenus (mais d'une manière moins détaillée que dans les enquêtes RFS et SRVC) et de la consommation. À l'heure de l'examen du présent rapport, les données actualisées issues de cette dernière collecte n'étaient cependant pas disponibles.

Il est en outre à noter que la collectivité de Mayotte n'avait pas été intégrée au précédent exercice de cette enquête, puisqu'elle n'avait pas encore accédé au statut de DOM à cette date. Les services régionaux de l'INSEE ont toutefois réalisé une enquête « BdF » sur ce territoire en 2005. **Trop anciens au regard de la dynamique de rattrapage dans laquelle s'inscrit Mayotte** dans le contexte de la départementalisation (alignement progressif du salaire minimum interprofessionnel garanti mahorais sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance

¹ Le département de La Réunion est cependant désormais couvert, les derniers chiffres disponibles remontant à 2010.

² Voir en particulier le compte-rendu de l'audition de l'INSEE du 9 octobre 2012.

hexagonal, mise en place du revenu de solidarité active), **les résultats de cette enquête ne peuvent être comparés à ceux des autres DOM**. Le système de redistribution, qui se caractérisait par des règles fiscales et de calcul des minima sociaux spécifiques à ce territoire, y était alors encore très différent de celui des autres départements. En outre, les données de l'enquête « BdF » à Mayotte ne contiennent pas les loyers imputés figurant dans le revenu disponible de la comptabilité nationale.

De même, les enquêtes portant sur les ressources des ménages dans **les COM et en Nouvelle-Calédonie, qui ne figurent pas dans le périmètre de compétence de l'INSEE**, apparaissent à la fois parcellaires et difficilement comparables d'un point de vue méthodologique.

Les collectivités ultramarines du Pacifique détiennent une autonomie dans les matières fiscale et sociale et les études statistiques y relèvent de leurs gouvernements respectifs. Les dispositifs fiscaux et sociaux qui y sont applicables sont proches du système hexagonal mais leurs définitions et leurs périmètres ne sont pas toujours identiques.

Dans ce contexte, les enseignements que l'on peut tirer des études réalisées par les instituts locaux des collectivités du Pacifique sont pour le moins limités, soit en raison de leur ancienneté, soit en raison de différences méthodologiques trop importantes.

Ainsi, l'enquête « BdF » conduite en 2005-2006 par le service territorial de la statistique et des études économiques de Wallis-et-Futuna prend pour unité de référence non pas l'unité de consommation mais le ménage.

Quant à l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), sa dernière enquête « BdF » concerne l'année 2001 et le CEROM polynésien admet lui-même que « *compte tenu de son ancienneté relative* », elle « *ne s'avère plus pertinente* »¹.

Enfin, il n'existe **pas d'enquête « BdF » à Saint-Pierre-et-Miquelon**. Seuls sont disponibles les revenus fiscaux issus de la direction des services fiscaux. Ces données ne permettent cependant pas d'établir le revenu disponible médian de la population et limitent, par conséquent, l'approche comparative des niveaux de vie.

Il en va de même pour les deux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui étaient incluses dans l'enquête « BdF » de la Guadeloupe, à laquelle elles étaient encore rattachées en 2006, mais sans que les éléments qui y étaient spécifiquement relatifs puissent en être isolés.

L'ensemble de ces constats conduit à préconiser une amélioration, un perfectionnement de l'outil d'évaluation statistique.

¹ CEROM Polynésie, « Comparaison des prix entre la Polynésie française et la France métropolitaine », mars 2010.

Recommandation n° 1 - Afin d'améliorer la connaissance statistique de la situation des ménages ultramarins, en particulier les données relatives aux ressources des ménages et plus largement à leur niveau de vie :

- Élargir le champ d'action de l'INSEE en direction des DOM avec la réalisation d'**enquêtes plus fréquentes sur les revenus** fiscaux et sociaux (ERFS) et sur les **revenus et les conditions de vie** (SRCV) ;
- **Approfondir le partenariat conclu en 2004 dans le cadre du projet CEROM** (Comptes économiques rapides pour l'outre-mer) et **resserrer les liens avec les instituts statistiques relevant de compétences territoriales** (ISPF pour la Polynésie française, ISEE pour la Nouvelle-Calédonie) afin d'harmoniser les méthodologies et le calendrier de réalisation des études portant sur les ressources des ménages.

(b) La problématique des ressources, parent pauvre de l'activité des observatoires des prix, des marges et des revenus

• Les **observatoires des prix et des revenus** (OPR), prévus par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000¹, ont été **mis en place plus de sept ans après dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon**. Leur mission est « *d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution* »².

L'autonomie de ces structures a été renforcée par un décret du 6 juillet 2010³, qui a prévu que leur présidence revenait non plus au préfet mais à des magistrats des chambres régionales des comptes, c'est-à-dire des personnalités qualifiées indépendantes.

La loi du 20 novembre 2012⁴, qui a par ailleurs consacré l'existence et les missions des observatoires au sein du code de commerce, en a fait des « **observatoires des prix, des marges et des revenus** » (OPMR). Ceux-ci ont par ailleurs reçu de nouvelles attributions dans le cadre du dispositif dit du « bouclier qualité-prix » et sont désormais chargés de rendre au représentant de l'État un avis public préalable à l'ouverture des négociations annuelles.

¹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

² Article 1^{er} du décret n° 2007-662 du 2 mai 2007 relatif à la création d'un observatoire des prix et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

³ Décret n° 2010-763 du 6 juillet 2010 relatif au fonctionnement de l'observatoire des prix et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁴ Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

• **En pratique, depuis leur création et à de très rares exceptions près, l'activité des OPMR a exclusivement porté sur l'analyse et le suivi du niveau et de la formation des prix** (définition de chariots-types et réalisation périodique de relevés de prix, études sur les prix des carburants, des produits agricoles ou encore des transports maritimes notamment).

La prise en compte de la problématique des revenus, indispensable au traitement de la question du pouvoir d'achat et de la vie chère, demeure le véritable parent pauvre des travaux des observatoires.

À Mayotte, la question des ressources a été abordée dans le cadre de l'étude sur le système économique mahorais, présentée à l'OPMR par le bureau d'études SECAFI¹. S'agissant du niveau de vie, cette étude ne se réfère toutefois qu'aux seules sources disponibles de l'INSEE.

À l'initiative des OPMR des départements français d'Amérique, une convention a cependant été signée avec la direction régionale de l'INSEE afin de réaliser, à partir de la dernière enquête « BdF », une étude précise portant notamment sur le pouvoir d'achat et les revenus dans ces départements. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, après une première enquête réalisée dans ce cadre et portant sur les prix à la consommation², le volet relatif aux ressources devrait être publié en octobre 2014.

• De fait, les OPMR se heurtent à des **obstacles à la fois matériels et juridiques qui brident leurs possibilités d'investigation, en particulier dans le domaine des revenus.**

En premier lieu en effet, les OPMR sont confrontés à une insuffisance criante de moyens qui n'est pas de nature à asseoir leur légitimité dans le paysage institutionnel local. Le **secrétariat** en est généralement assuré, au sein des services préfectoraux, par une personne unique dont l'observatoire ne représente en outre qu'une partie des attributions³. À l'absence de poste permanent de cadre dédié aux OPMR s'ajoute la **faible dotation budgétaire** (de l'ordre de 30 000 € par an) qui leur est allouée pour la réalisation d'études.

¹ *Cabinet SECAFI, « Étude sur le système économique de Mayotte : situation économique et sociale, niveau de vie et coût de la vie, filières porteuses de développement », mai 2012.*

² *« Les prix à la consommation aux Antilles-Guyane », Antianéchos : pages économiques et sociales des Antilles-Guyane, juin 2014, n° 43.*

³ *Le secrétariat des OPR est assuré par le service général des affaires régionales (SGAR) des préfectures. À La Réunion, à Mayotte, en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ce secrétariat se compose d'une seule personne. En Guadeloupe, le secrétariat est assuré par cinq agents du bureau des actions de l'État de la préfecture.*

Dans les faits, **la permanence des OPMR repose presque en totalité sur leurs présidents respectifs**, qui, lorsqu'ils sont encore en activité, ne se trouvent pas pour autant déchargés de leurs autres missions. Par ailleurs, ils ne sont pas nécessairement en poste dans le territoire de l'observatoire dont ils assument la présidence : c'est le cas de la présidente de l'OPMR de Wallis-et-Futuna, qui se trouve par ailleurs en poste à la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, du président de l'OPMR de Saint-Pierre-et-Miquelon, ou encore de celui de l'OMPR de Mayotte, qui exerce par ailleurs ses fonctions à La Réunion. Il est en outre à noter que la compétence de l'OPMR est unifiée sous l'égide d'une présidence unique pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane¹. La présence au sein de chaque OPMR d'un vice-président permet toutefois d'assurer la permanence et la coordination de leur fonctionnement.

En second lieu, l'efficacité des observatoires est compromise par **la faiblesse de leurs moyens juridiques**. Outre **l'absence de personnalité morale**, le **secret des données fiscales et sociales** a, par exemple, pu être opposé au président de l'OPMR de Saint-Pierre-et-Miquelon qui, conformément aux missions lui incombant et pour combler l'absence d'enquête « BdF » dans cette collectivité, s'est vu contraint de suspendre une étude sur les revenus engagée en février 2011.

Enfin, selon les indications transmises à vos rapporteurs par les présidents d'OPMR, **la coordination entre observatoires** repose à l'heure actuelle sur leur seule initiative personnelle débouchant sur des échanges informels. **L'ensemble des présidents concernés réclame ainsi la mise en œuvre d'une coordination plus institutionnalisée** et reposant sur l'ensemble des services de l'État concernés. À ce titre, vos rapporteurs notent avec satisfaction qu'au cours des **deux dernières années** d'exercice des OPMR s'est tenue au ministère des outre-mer **une réunion annuelle** rassemblant, outre le ministre des outre-mer, l'ensemble des présidents de ces organismes ainsi que les représentants de l'État dans ces territoires. Ces réunions ont également permis de mettre en place des échanges avec les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et ont été l'occasion d'une formation des présidents sur plusieurs sujets clés.

Dans une note remise au ministre des outre-mer le 5 novembre 2012 et communiquée à vos rapporteurs, les présidents des OPMR des Antilles et de la Guyane déplorent qu'« *il leur a toujours manqué les bases pour être efficaces et jouer réellement le rôle qui leur était confié* ».

¹ Voir l'arrêté du 1^{er} août 2013 portant nomination des présidents des OPMR en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna.

Vos rapporteurs considèrent que seul **un renforcement significatif des moyens d'action des OPMR leur permettra d'assumer l'intégralité de la mission qui leur est impartie et de s'intéresser aussi, comme leur désignation les y invite, aux revenus des populations ultramarines**. À ce titre, les nouvelles attributions consacrées par la loi du 20 novembre 2012 semblent aller dans le bon sens, à la condition que les OPMR aient les moyens de pouvoir d'en saisir véritablement.

En ce sens, parallèlement à la mise en place d'instances de coordination de leurs travaux, il conviendrait de **renforcer le secrétariat administratif** des OPMR en prévoyant qu'ils puissent compter sur au minimum un emploi de cadre permanent. Afin de leur permettre de mener à bien des études portant non seulement sur les prix et les marges mais également sur les revenus, leurs **prérogatives** pourraient être **élargies** par la mise en place de dérogations rigoureusement encadrées au secret des sources fiscales et sociales et au secret des affaires.

Recommandation n° 2 - Afin d'éviter que les OPMR ne deviennent de simples « vitrines » et de **leur permettre de se saisir véritablement des prérogatives qui leur ont été confiées** :

- Dédier à chaque OPMR **au moins un emploi de cadre permanent** et assurer la prise en compte des frais de fonctionnement afférents, indépendamment du budget « études » des observatoires ;
- **Renforcer la coordination entre les OPMR** dans un cadre plus institutionnel ;
- **Prévoir des dérogations à la confidentialité des données fiscales et sociales, rigoureusement encadrées**, pour permettre aux observatoires de mener à bien leurs investigations dans le domaine des revenus.

(2) La confirmation d'un moindre niveau de vie par unité de consommation

Abstraction faite de ces difficultés, l'étude « BdF » de l'INSEE confirme, s'agissant des DOM, le moindre niveau de vie des populations ultramarines¹.

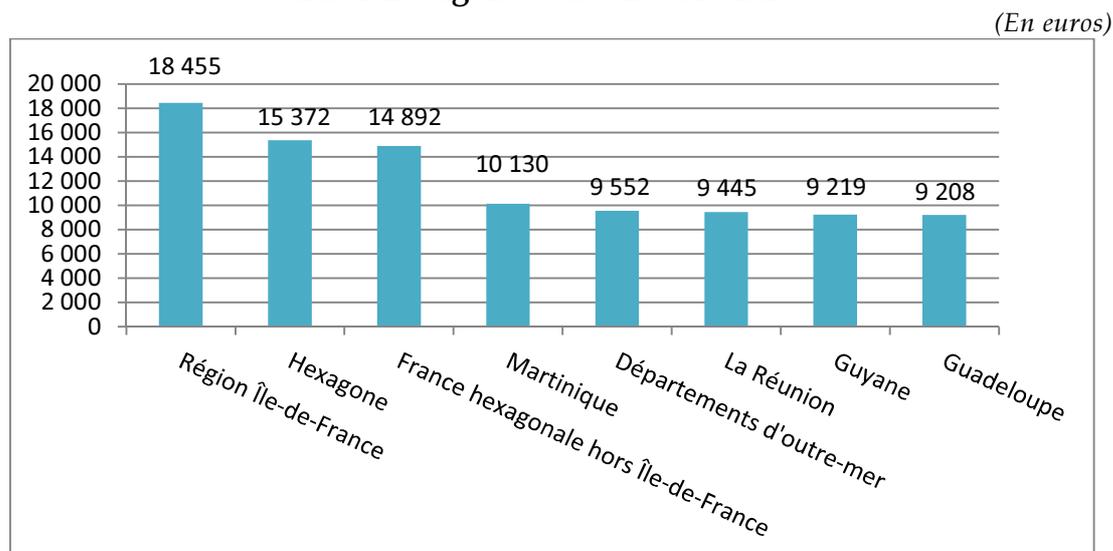
En 2006, le revenu disponible médian par unité de consommation des ménages domiens était inférieur de 38 % à celui des

¹ Le niveau de vie est entendu par l'INSEE comme le revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Le revenu disponible est la somme des revenus d'activité, des revenus du patrimoine, des transferts en provenance d'autres ménages et des prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités chômage), nets des impôts directs. Les unités de consommation (uc) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue une uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans. Par construction, le niveau de vie est le même pour tous les individus appartenant à un même ménage.

ménages hexagonaux¹. La moitié des ménages domiens avait un revenu disponible annuel inférieur à 9 552 € par unité de consommation, soit 62,1 % du revenu disponible médian annuel hexagonal.

Par rapport à la décennie précédente, cet écart s'est réduit : en 1995, le revenu disponible médian annuel domien représentait 55,4 % du revenu médian hexagonal.

Comparaison du revenu médian annuel par unité de consommation entre l'hexagone et les DOM en 2006



Source : INSEE, enquête « BdF », 2006

Selon l'enquête « BdF » réalisée à Mayotte, le niveau de vie annuel moyen s'élevait à 3 728 € en 2005 contre 1 989 € en 1995, soit une augmentation de 87 % en euros constants en dix ans. **Le niveau de vie médian mahorais s'établissait à 2 417 € en 2005, soit un niveau correspondant à 25 % du revenu médian des DOM et à moins de 16 % du revenu médian hexagonal en 2006.**

En ce qui concerne la **Nouvelle-Calédonie**, l'enquête « budget consommation des ménages » réalisée par l'ISEE (2008) fait état d'un **niveau de vie médian proche de celui de l'hexagone** (14 481 € par an). Ce niveau est **supérieur à ceux des DOM** (9 552 € en moyenne). D'après cette enquête, le revenu moyen avant imposition des ménages calédoniens (tous revenus confondus) est de 3 390 € par mois, soit 17,7 % de plus que dans l'hexagone.

Les données fiscales se rapportant à **Saint-Pierre-et-Miquelon** ne permettent pas de réaliser une mesure du niveau de vie, mais elles suffisent à montrer des **niveaux de revenus globalement plus élevés que dans les DOM**. Selon la DGOM, près de la moitié des foyers fiscaux

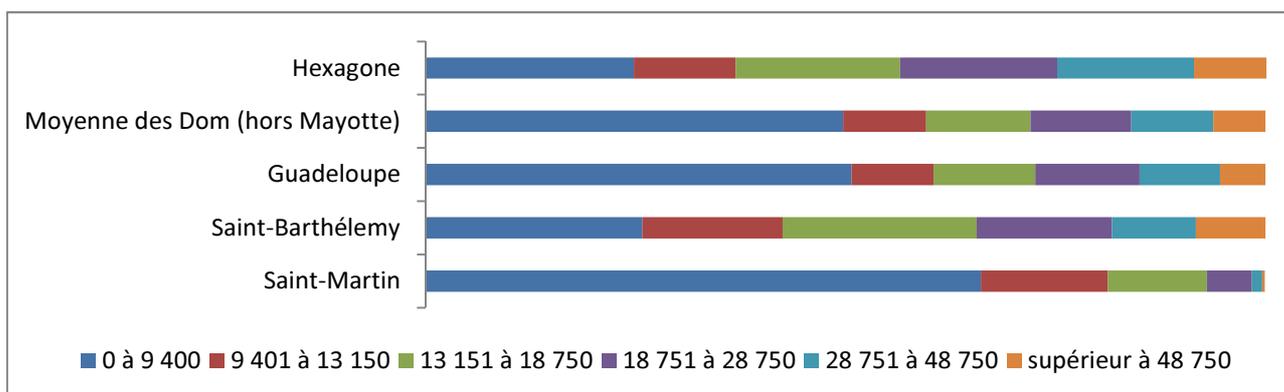
¹ INSEE, « Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole », février 2010.

domiens (49,7 %) déclaraient en effet un revenu annuel inférieur à 9 400 € en 2009 contre moins d'un quart pour la France entière. À Saint-Pierre-Miquelon en 2011, seuls 23 % des foyers fiscaux ont déclaré des revenus annuels inférieurs à 10 000 €.

La situation de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin apparaît très contrastée. **En 2007, près de 66 % des foyers fiscaux saint-martinois se situaient dans la tranche la plus basse des revenus annuels contre moins de 26 % à Saint-Barthélemy.** Les foyers fiscaux saint-martinois sont également très faiblement représentés dans les tranches de revenu supérieures, à la différence des foyers fiscaux de Saint-Barthélemy, dont la situation tend à se rapprocher de celle de l'hexagone pour la tranche la plus élevée.

Il est à noter que près de la moitié des ménages domiens (49,7 %) se situeraient dans la tranche de revenus la plus basse (de 0 à 9400 €), contre près d'un quart des ménages de l'hexagone (24,80 %).

Répartition des foyers selon le revenu fiscal de référence par tranche en 2010 (en %)



Source : direction générale des impôts (DGI), in rapports annuels 2012 de l'IEDOM.

NB : Ainsi que l'indique l'IEDOM dans son rapport annuel pour 2011, les données recueillies méritent une analyse circonspecte en raison à la fois de la difficulté pour les services fiscaux à collecter l'ensemble des impôts et de l'importance supposée de l'activité informelle.

2. Un ralentissement de la résorption des écarts

a) Un rattrapage spectaculaire au cours des années 1990

Les outre-mer, et en particulier les DOM, ont connu un **rattrapage économique de grande ampleur au cours des années 1990** et au début des années 2000. En témoigne par exemple l'écart de PIB par habitant observé entre la Guadeloupe et l'hexagone, ramené de 63 % en 1994 à 37 % en 2010.

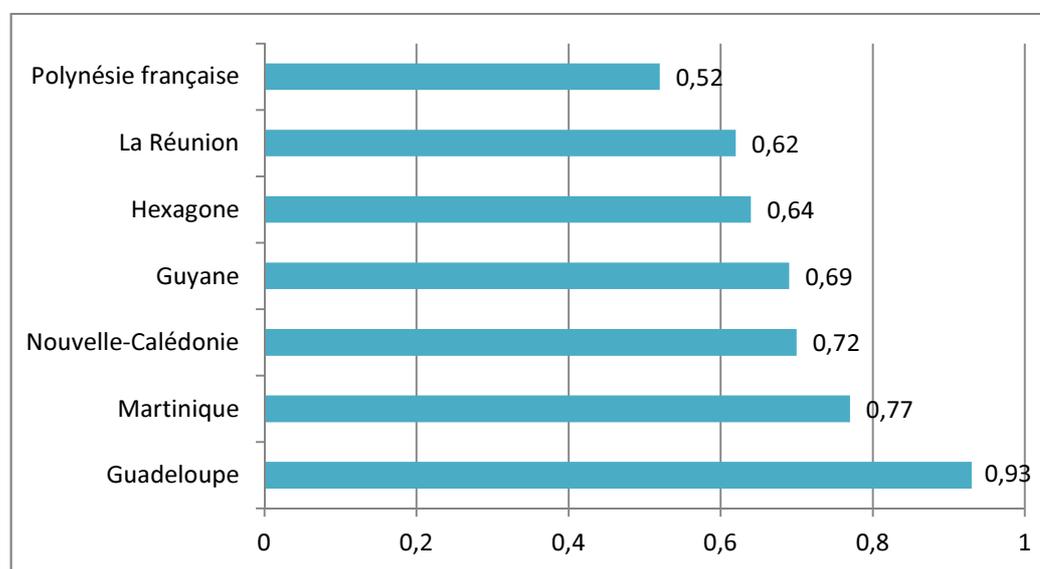
Cependant, si en **2005** le PIB par habitant martiniquais est plus proche de celui des trois régions métropolitaines les plus pauvres (Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais et Corse) que le PIB par habitant de celles-ci par rapport à la région la plus riche, **le PIB par habitant de la Martinique, région la plus riche des outre-mer, reste inférieur de 14 % à celui de la région métropolitaine la plus pauvre**, alors même que l'écart moyen entre régions métropolitaines est de 6 %¹.

Cette évolution se reflète également dans la **croissance généralement soutenue des IDH ultramarins au cours des deux dernières décennies** : l'indice a progressé d'environ 0,71 % en moyenne chaque année, soit un rythme supérieur tant à celui de l'hexagone (0,64 % par an en moyenne) qu'à celui des pays appartenant à la catégorie des pays à développement humain très élevé (0,46 % par an en moyenne).

La croissance a été **particulièrement dynamique dans les Antilles et en Nouvelle-Calédonie** mais beaucoup plus faible à La Réunion et en Polynésie française.

Croissance moyenne annuelle des IDH des départements et collectivités d'outre-mer et de l'hexagone entre 1990 et 2010

(En euros)



Source : AFD

b) Une résorption des écarts qui stagne, voire régresse

Le mouvement de convergence vers le niveau de développement hexagonal connaît toutefois une **dommageable inflexion depuis le**

¹ Les notes de l'IEDOM, janvier 2011, « Le chômage empêche la convergence du revenu des ménages entre régions ultramarines et métropolitaines », op. cit.

début des années 2000, et plus encore depuis la crise économique et financière de 2008-2009.

Ce ralentissement est particulièrement préoccupant au regard de l'importance des progrès qui restent à accomplir. L'AFD estime en effet aujourd'hui à **vingt ans en moyenne l'écart de développement entre la France hexagonale et les départements et collectivités d'outre-mer**. En 2010, l'IDH de la Guadeloupe correspondait à celui atteint par l'hexagone en 1998. Le nombre d'années d'écart de développement par rapport à l'hexagone atteignait 25 pour La Réunion, 27 pour la Guyane et 28 pour la Polynésie française.

En nette diminution, le taux annuel moyen de croissance de l'IDH ultramarin est passé de 1 % à l'aube des années 2000 à 0,43 % en fin de décennie. Il atteint aujourd'hui un niveau égal à celui observé dans l'hexagone.

Dans les Antilles et en Nouvelle-Calédonie, les écarts de développement se combent beaucoup plus lentement qu'autrefois. Dans les autres collectivités, la tendance au rattrapage perceptible dans les années 1990 s'est interrompue tandis que les écarts s'accroissent de nouveau au détriment de la Polynésie française.

S'agissant plus particulièrement des DOM, ce ralentissement est d'autant plus alarmant qu'il **n'affecte pas les autres régions ultrapériphériques (RUP)**. En effet, depuis les années 1990, les écarts de développement humain des RUP avec leurs métropoles respectives sont plus faibles dans les îles portugaises et espagnole que dans les DOM français. Ils ont continué à se réduire dans les dix dernières années et n'atteignent en 2010 plus que 0,2 % à Madère, 0,7 % aux Canaries et 2,5 % aux Açores, tandis que l'écart est supérieur à 12 % entre les RUP françaises et l'hexagone.

II. CARACTÉRISÉES PAR DE PROFONDES INÉGALITÉS DE REVENUS, LES SOCIÉTÉS ULTRAMARINES DOIVENT FAIRE FACE À DES MUTATIONS DÉMOGRAPHIQUES PARTICULIÈREMENT ALARMANTES AU REGARD DE LEURS DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES

Les écarts de niveau de vie observés entre les outre-mer et l'hexagone s'expliquent pour l'essentiel par les particularités démographiques et économiques des sociétés ultramarines.

Celles-ci demeurent très dépendantes de la sphère publique tandis que les suppléments de rémunérations servis aux fonctionnaires et à un certain nombre d'agents de la sphère publique et para-publique tendent à accentuer les inégalités.

Elles sont par ailleurs marquées par la permanence d'un niveau de chômage important, qui pourrait renforcer les difficultés de financement de la protection sociale dans les outre-mer où les populations connaissent un vieillissement démographique particulièrement rapide.

A. DE FORTES INÉGALITÉS ENTRETENUES PAR LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

1. Des inégalités de revenus beaucoup plus marquées que dans l'hexagone et une plus grande prévalence des situations de pauvreté

a) De profondes disparités de revenus

L'ensemble des outre-mer se caractérise par **des inégalités de revenus nettement plus marquées** que dans l'hexagone.

De façon générale, les ménages domiens appartenant aux 20 % les plus riches disposent en effet d'un revenu plancher par unité de consommation **3,2 fois supérieur** au revenu plafond des ménages appartenant aux 20 % les plus modestes, tandis que **dans l'hexagone ce rapport s'élève à 2,2¹**.

L'INSEE signale un **accroissement des inégalités entre 2001 et 2006 dans des proportions plus importantes que dans l'hexagone**, alors que ces inégalités avaient eu tendance à se résorber au cours de la période précédente allant de 1995 à 2001.

¹ Réponses de la DGOM au questionnaire de vos rapporteurs à partir de l'enquête « BdF » (2006) de l'INSEE.

La Réunion serait, selon une récente étude Compas¹, le département français le plus exposé aux inégalités de revenus. L'indice de Gini² y atteint 0,53, soit un niveau plus élevé que celui de Paris, qui constitue le département le plus inégalitaire de l'hexagone. Le DOM affichait par ailleurs un **rapport inter-décile**³ de **5 en 2013** contre **5,4 en 2008** et **4,4 en 2000**, alors que ce rapport est de **3,6 dans l'hexagone en 2010**⁴. En 2008, les 20 % les plus pauvres se partageaient 7 % du total des revenus disponibles tandis que les 20 % les plus aisées en captaient près de 47 %.

La Guyane se situe à l'autre extrémité de l'échelle des inégalités parmi les DOM. **Le rapport inter-décile s'y élevait en effet à 10,7 en 2008.**

S'agissant de **Mayotte**, le **rapport inter-décile a été ramené de 12,6 en 1995 à 9,7 en 2005**⁵. Les disparités de revenus se sont donc atténuées en l'espace de dix ans mais elles demeurent très élevées. **Les revenus des personnes les plus riches y sont encore près de dix fois supérieurs à ceux des plus pauvres. L'écart est trois fois plus important que dans l'hexagone et près de deux fois plus qu'à La Réunion.** Ainsi, en 2005, 40 % du total des revenus mahorais par unité de consommation étaient perçus par environ 11,5 % des personnes les plus aisées. Dans le même temps, la moitié la plus pauvre de la population se partageait un peu plus de 17 % du total des revenus distribués.

Le tableau suivant récapitule, pour l'hexagone et pour chacun des DOM, les revenus médians et les rapports inter-déciles pour l'année 2006.

¹ *Compas études*, « Des départements d'outre-mer marqués par les difficultés sociales et les inégalités », n° 9, octobre 2013 ; étude réalisée à partir des données sur les revenus fiscaux 2011 de l'INSEE. Il est à noter que cette étude se fonde sur les revenus d'activité et ne prend pas en compte les transferts sociaux, ce qui explique la discordance avec les résultats présentés dans le tableau qui suit. Ce décalage met en évidence l'importance des prestations sociales dans les ressources des ménages ultramarins.

² Plus l'indicateur de Gini se rapproche de zéro, moins les inégalités sont grandes. Plus il se rapproche de un, plus elles sont élevées.

³ L'écart inter-décile mesure l'écart entre le premier et le dernier décile des revenus. Il s'agit du rapport entre le niveau de vie plancher des 10 % les personnes les plus aisées et le niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes.

⁴ Voir le rapport annuel IEDOM 2013.

⁵ INSEE, enquête « BdF », 2005.

**Comparaison des revenus médians et des rapports inter-déciles
entre les DOM et l'hexagone en 2006**

	Revenu médian en euros	Rapport inter-décile D9/D1
Hexagone	15 372	3,6
La Réunion	9 445	5,4
Moyenne DOM (sans Mayotte)	9 552	6,3
Guadeloupe	9 208	6,7
Martinique	10 130	7,2
Guyane	9 219	10,7
Mayotte (2005)	2 417	9,7

Source : DGOM à partir de l'enquête INSEE « BdF », 2006

Les COM n'échappent pas, loin s'en faut, à cette situation d'exacerbation des inégalités de revenus par rapport à l'hexagone.

En 2008, selon l'ISEE, **la moitié des ménages calédoniens les plus fortunés se partageait 79 % des ressources, contre 69 % dans l'hexagone.** Les 20 % des ménages détenant les plus hauts revenus captaient près de 47 % du total des revenus et percevaient 7 833 € par mois en moyenne, soit 40 % de plus que les 20 % des ménages hexagonaux affichant les plus hauts revenus. En Nouvelle-Calédonie en 2008, les plus riches ont eu un niveau de vie 7,9 fois supérieur à celui des plus modestes alors que ce rapport inter-décile s'établit à 3,6 pour l'hexagone.

Le niveau atteint par le coefficient de Gini rapproche davantage la Nouvelle-Calédonie des pays en développement que des pays développés. Il indique en outre un creusement des inégalités au cours des deux dernières décennies. En légère augmentation de 0,41 à 0,42 entre 1991 et 2008, cet indice stagne aujourd'hui à un niveau analogue à celui de pays comme le Burundi ou la Thaïlande. Par comparaison, sa valeur est d'environ 0,33 en France comme en Belgique.

Les inégalités observées en Nouvelle-Calédonie sont comparables à celles qui existent en Polynésie française, bien que celle-ci affiche un PIB inférieur au PIB calédonien. **Le cinquième des ménages polynésiens les plus aisés capte en effet près de la moitié (47 %) du revenu total des ménages tandis que le cinquième le plus pauvre en perçoit à peine 6 %.**

Comparaison des inégalités de revenus des collectivités du Pacifique avec le niveau national, l’Australie et la Nouvelle-Zélande (en 2008)

	Indice de Gini	Rapport inter-déciles (D9/D1)
France	0,32	3,4
Australie	0,35	4,5
Nouvelle-Zélande	0,36	4,2
Polynésie française	0,4	6,1
Nouvelle-Calédonie	0,42	7,9
Wallis-et-Futuna	0,5	nd

Source : réponses de la DGOM au questionnaire de vos rapporteurs

b) Une grande prévalence des situations de pauvreté, reflétée dans la structure de consommation des ménages

La plus grande dispersion des niveaux de vie outre-mer a pour conséquence mécanique des **taux de pauvreté plus élevés**¹.

En prenant pour référence les seuils de pauvreté régionaux spécifiques à chaque collectivité ultramarine, les taux de pauvreté s'étagaient **de 17 % de la population néo-calédonienne à plus de 26,5 % de la population guyanaise contre 13,2 % de la population hexagonale** en 2006.

Entre 2001 et 2006, parallèlement au creusement des inégalités, la proportion de ménages pauvres a augmenté de 4 points aux Antilles, de 3 points à La Réunion et de 1,5 point en Guyane, contre 1,2 point dans l'hexagone. Il semble cependant que la tendance se soit inversée entre 2007 et 2010 à La Réunion où le niveau de vie médian s'est accru de 11 % en euros constants (contre + 2,7 % pour l'hexagone) et où le taux de pauvreté est passé de 46,5 % à 42 %. Il est à craindre que la tendance se soit à nouveau retournée à compter de 2011 sous l'effet de la crise et d'une forte augmentation du chômage.

À Mayotte, selon les résultats de l'enquête « BdF », **un cinquième de la population vivait en 2005 sous le seuil de pauvreté monétaire mahorais**, fixé à 50 % de la valeur médiane (soit 1 209 € annuels).

Les écarts sont encore plus prononcés avec l'hexagone lorsque l'appréciation se fonde sur le seuil de pauvreté national, ce qui reflète l'ampleur des écarts de niveau de vie : **38 % des ménages martiniquais**

¹ Un individu est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Selon l'approche en termes relatifs utilisée en Europe, le seuil de pauvreté est défini par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Ce seuil est en règle générale, fixé à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

disposaient d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national en 2006. Cette proportion atteignait 46 % en Guadeloupe, 49 % à La Réunion et 50 % en Guyane la même année.

En 2005, plus de 90 % de la population mahoraise disposait d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté national fixé à 50 % du revenu médian, soit 7 884 € annuels.

La pauvreté est également plus fréquente dans les collectivités du Pacifique. Selon l'enquête sur les conditions de vie en Polynésie française, près de 20 % des ménages polynésiens, soit 27,6 % de la population, disposaient d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté régional (4 896 € par an) en 2009. La situation s'est dégradée puisque l'enquête sur les budgets de famille de 2000-2001 fixait cette proportion à 18 % des ménages polynésiens.

De même, en Nouvelle-Calédonie, 21 % des ménages se situaient sous le seuil de pauvreté relative, entendu comme la moitié du revenu médian. Ce taux est trois fois supérieur à celui de l'hexagone et deux fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE.

Taux de pauvreté dans l'hexagone et les outre-mer en 2006

	<i>En fonction du seuil de pauvreté régional</i>	<i>En fonction du seuil de pauvreté national</i>
Hexagone	13,2 %	13,2 %
Nouvelle-Calédonie*	17,0 %	nd
La Réunion	17,0 %	49 %
Guadeloupe	17,8 %	46 %
Polynésie française (2009)	19,7 %	nd
Martinique	19,8 %	38 %
Guyane	26,5 %	50 %
Mayotte (2005) *	27,6 %	92 %
Wallis-et-Futuna	nd	nd
Saint-Pierre-et-Miquelon	nd	nd

Sources : INSEE, ISEE, ISPF, AFD

*Le seuil de pauvreté est défini comme 60 % du revenu médian, sauf à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie où il correspond à 50 % du revenu médian de référence.

NB : en 2006, le seuil de pauvreté s'élevait à 10 560 € annuels dans l'hexagone. Les seuils de pauvreté régionaux s'établissaient à 7 394 € à la Martinique, 6 806 € en Guadeloupe, 5 952 € en Guyane et 5 676 € à La Réunion.

Cette prévalence des situations de pauvreté outre-mer se reflète dans la structure moyenne de consommation des ménages ultramarins, qui se caractérise par l'importance des dépenses contraintes.

Les enquêtes « BdF » renseignent sur le poids des grands postes de consommation dans le budget des ménages. Si l'alimentation, le logement et les transports constituent de façon générale les trois premiers postes de dépenses, leur place respective varie selon le niveau de vie. Le poids des dépenses consacrées à l'alimentation a tendance à diminuer à mesure que le niveau de vie s'élève.

S'agissant tout d'abord du **logement**, ce poste représente une proportion de dépenses des ménages se situant sous le seuil de pauvreté allant de 19,4 % en Guadeloupe à 25,8 % à La Réunion, pour 27,5 % dans l'hexagone. Cette moindre proportion dans les budgets ultramarins les plus modestes s'explique notamment par des conditions d'habitat beaucoup plus frustes. En revanche, pour les ménages se situant au-dessus du seuil de pauvreté, la part des dépenses consacrées au logement est quasiment identique à celle des ménages hexagonaux sauf pour la Guyane où cette part est supérieure à celle de l'hexagone.

**Part des dépenses de logement et des dépenses afférentes en 2006
(y compris eau, électricité et combustibles dans le budget des ménages)**
(En %)

	<i>Ménages sous le seuil de pauvreté</i>	<i>Ménages au-dessus du seuil de pauvreté</i>
Hexagone	27,5	15
La Réunion	25,8	15
Guadeloupe	19,4	14,3
Martinique	19,7	14,8
Guyane	21,4	18,5
Mayotte (2005)	5	nd

Source : INSEE, enquête « BdF », 2006 (enquête BdF 2005 pour Mayotte)

Compte tenu de la densité élevée de population et de la forte pression foncière qui caractérisent généralement les outre-mer, le poids de cette catégorie de dépenses contraintes a un impact significatif sur le niveau de vie des ultramarins.

À La Réunion en particulier, l'accèsion à la propriété apparaît de plus en plus difficile. Selon l'Observatoire des transactions immobilières et foncières, le prix des terrains a triplé entre 2000 et 2008 tandis que celui des maisons a doublé. Avec un prix intermédiaire dans l'ancien avoisinant 207 000 €, le coût de l'achat d'une maison y est supérieur de 10 000 € à la moyenne nationale (hors Île-de-France et Corse).

Les produits alimentaires absorbent une plus grande part du budget des ménages ultramarins que de celui des ménages hexagonaux, en particulier lorsque les ménages se situent en-deçà du seuil de pauvreté.

En 2006, l'alimentation représentait en effet **16,4 % des dépenses des ménages les plus modestes dans l'hexagone contre plus d'un cinquième à La Réunion et en Guadeloupe**. À Mayotte, la part des dépenses consacrées aux produits alimentaires a baissé de dix points entre 1995 et 2005 mais demeure toujours largement supérieure à la part qui y est consacrée par les ménages hexagonaux. En 2005, ces dépenses représentaient 39,4 % du budget des ménages situés sous le seuil de pauvreté local.

Part des produits alimentaires dans le budget des ménages (2006)

(En %)

	<i>Ménages sous le seuil de pauvreté</i>	<i>Ménages au-dessus du seuil de pauvreté</i>
Hexagone	16,4	15,3
La Réunion	20,1	17,1
Guadeloupe	21,6	16,8
Martinique	19,1	16,1
Guyane	16,9	14,7
Mayotte	39,4	nd

Source : INSEE, enquête «BdF », 2006

Les ménages des collectivités ultramarines du Pacifique consacrent une part généralement encore plus importante de leur budget à l'alimentation que les ménages domiens.

En **Polynésie française**¹, les dépenses d'alimentation représentent **en moyenne 25 % de l'ensemble de leurs dépenses**. À

¹ CEROM, mars 2010.

l'inverse, les dépenses allouées aux loisirs et à la culture correspondent à moins de 5 % du budget des ménages polynésiens contre 10 % pour les ménages hexagonaux.

En **Nouvelle Calédonie**¹, l'alimentation représente **18 %** de la consommation des ménages, soit une proportion légèrement supérieure à celle de l'hexagone, de La Réunion et des Antilles mais plus faible qu'en Guyane ou en Polynésie française.

Enfin, selon l'enquête « BdF » réalisée à **Wallis-et-Futuna**, en 2005, l'alimentation représentait **21,2 %** du budget des ménages wallisiens et futuniens.

Compte tenu de la cherté des produits alimentaires dans les outre-mer, le poids des dépenses qui leur sont consacrées constitue un facteur essentiel du moindre niveau de vie des populations ultramarines.

En **Nouvelle-Calédonie**, l'alimentation et le logement expliquent à eux seuls la moitié du différentiel des prix avec l'hexagone. En outre, la part des revenus des foyers calédoniens les plus modestes (premier décile) consacrés à l'alimentation est près du double de celle qu'y consacrent les foyers les plus aisés (dernier décile)².

Il convient de noter l'existence de pratiques d'autoconsommation particulièrement développées dans les outre-mer. À Wallis-et-Futuna, selon les informations transmises à vos rapporteurs par la DGOM, **80 % des ménages pratiquent l'autoconsommation, quel que soit le niveau de revenu mensuel moyen**. Ainsi, en 2005, près des deux tiers de la consommation alimentaire des ménages ne s'étaient pas traduits en dépenses. L'autoconsommation était valorisée à plus de 19 millions d'euros, soit 26 % de la dépense totale.

De même, dans les Îles Loyauté et la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, une très grande partie des produits alimentaires provient de l'autoconsommation, si bien que la consommation non monétaire pèse pour environ 50 % dans l'alimentaire. Ces pratiques ne sont pas sans incidence sur les disparités de niveau de vie. **Dans les îles Loyauté, l'apport de ressources non monétaires fait diminuer le rapport inter-décile de 13,2 à 9,3 tandis qu'il est ramené de 12,5 à 7 en province Nord.**

L'autoconsommation représentait également un complément de revenus très significatif pour les ménages mahorais aux revenus les plus faibles. Selon les estimations réalisées pour l'année 2005, elle correspondait à environ 25 % de revenus supplémentaires.

¹ CEROM, octobre 2012.

² ISEE, Enquête BCM 2008.

c) Le poids des transferts sociaux dans la structure des revenus

La composition des ressources des ménages ultramarins diffère assez sensiblement de celle des ménages hexagonaux.

Si la part des revenus d'activité est proche, 62,4 % dans les DOM contre 60,5 % dans l'hexagone en 2006, en revanche, **la part des ressources issues de pensions de retraite demeure inférieure dans les outre-mer** (14,6 % dans les DOM contre 24,4 % dans l'hexagone en 2006). Cette proportion est particulièrement faible à La Réunion et surtout en Guyane où la population est plus jeune, mais s'approche de celle de l'hexagone en Guadeloupe (16,3 %) et surtout en Martinique (20,2 %). Cependant, le niveau inférieur de la part des retraites dans les revenus d'activité s'explique aussi par la **proportion importante de « petites retraites »** : cela se vérifie en particulier aux **Antilles** où, selon des données émanant de la Direction générale des impôts, plus de la moitié des retraités vivaient en 2010 avec moins de 639,94 € par mois, soit une somme inférieure au taux de pauvreté (803 € par mois pour une personne seule au niveau national en 2010, correspondant à 50 % du revenu médian). Cette situation était encore plus critique pour la **Martinique** où cette même année 53 % des retraités vivaient avec un revenu mensuel de 551,75 €. Ce phénomène s'explique notamment par le fait que l'application de la législation sur les retraites n'est parvenue que tardivement à son régime de croisière dans les DOM, à partir des années 1960, et que nombre de retraités ont des difficultés à reconstituer des carrières complètes.

Quant à la **part des prestations sociales, elle apparaît nettement plus élevée** outre-mer et laisse entrevoir une **très grande dépendance à l'égard des minima sociaux**.

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, en 2006, les prestations sociales (allocations familiales, indemnités chômage, aides au logement, minima sociaux) représentaient en moyenne **20,8 % des ressources des ménages domiens contre 10,4 % des ressources des ménages hexagonaux**, soit un rapport du simple au double. Leur proportion est particulièrement élevée à La Réunion (25,7 %) et s'établit à 20,6 % en Guyane, 17,6 % en Guadeloupe et plus de 15 % en Martinique.

Décomposition des ressources des ménages en 2006

(En %)

	Revenus d'activité	Retraites, pensions	Allocations familiales et autres revenus	Minima sociaux	Indemnités chômage	Aides au logement	Revenus du patrimoine
Île-de-France	65,2	21,8	4,0	0,6	2,7	0,8	4,9
Hexagone hors IDF	59,1	25,2	5,8	1,1	2,7	1,4	4,8
Hexagone	60,5	24,4	5,4	1,0	2,7	1,3	4,8
DOM	62,4	14,6	8,1	6,4	3,7	2,6	2,1
Guyane	70,5	6,5	9,6	5,0	3,0	3,0	2,5
Guadeloupe	64,6	16,3	7,2	4,5	3,9	2,0	1,3
Martinique	62,1	20,2	6,1	4,4	2,5	2,1	2,6
La Réunion	60,2	11,9	9,4	8,8	4,4	3,1	2,2

Source : INSEE, enquête « BdF » (2006)

À Mayotte, selon l'enquête « BdF » (2005), la part des revenus provenant des prestations sociales atteignait 31 % chez les individus les plus pauvres. *A contrario*, les revenus d'activité représentaient 52 % de leurs ressources totales.

Parmi les différentes prestations sociales, ce sont surtout les minima sociaux et les allocations familiales dont la part est supérieure outre-mer. **En 2006, les minima sociaux représentaient en moyenne 6,4 % des ressources des ménages dans les DOM contre 1,0 % dans l'hexagone.** Ils constituent près de 9 % des ressources des ménages à La Réunion et environ 4,5 % des ressources des ménages antillais. À La Réunion, on compte quelque 157 000 allocataires de minima sociaux en 2012, soit 20 000 de plus qu'en 2007. Si l'on inclut conjoints et ayants droit, ces minima font vivre le tiers de la population réunionnaise.

Le poids des prestations sociales est particulièrement élevé dans les ressources des ménages modestes. Mais au cours des deux dernières décennies, qu'ils appartiennent au premier quintile ou au cinquième quintile de niveau de vie, **la quasi-totalité des ménages domiens a vu la part relative de ces transferts croître dans ses ressources, quel que soit le département concerné.**

Évolution de la part des prestations sociales dans le 1^{er} et le 5^e quintiles de niveau de vie dans les DOM (sauf Mayotte) entre 1995 et 2006
(En %)

	1 ^{er} quintile			5 ^e quintile		
	1995	2001	2006	1995	2001	2006
Guadeloupe	42,1	44,3	51,1	5,1	14,7	13,4
Martinique	35,8	43,7	54,1	2,1	12,5	16,5
Guyane	nd	nd	58,6	nd	nd	7,3
La Réunion	54,7	53,1	63,2	3,3	14,9	15,3

Source : réponses des directions régionales de l'INSEE au questionnaire de vos rapporteurs (enquête BdF par sondage)

À cet égard, il convient de garder à l'esprit l'alignement progressif, depuis les années 1990, de la législation sociale applicable aux DOM sur celle de l'hexagone. Après l'alignement des salaires minimum achevé en janvier 1996, celui du revenu minimum d'insertion (devenu le RSA) a été réalisé en janvier 2002.

Aujourd'hui, d'après les indications transmises à vos rapporteurs par la DGOM, en incluant les conjoints et enfants à charge, une personne sur trois est couverte par les minima sociaux dans les DOM contre moins d'une sur dix dans l'hexagone.

L'importance des minima sociaux outre-mer

- **Le revenu de solidarité active (RSA)**

Visant à compléter les ressources d'un foyer pour les porter à un niveau de revenu garanti, le RSA s'est substitué, depuis son entrée en vigueur dans l'hexagone le 1^{er} juin 2009, au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation parent isolé (API).

Il a été introduit le 1^{er} janvier 2011 dans les départements et les collectivités d'outre-mer, à l'exception de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna¹. Son extension à Mayotte a été réalisée à compter du 1^{er} janvier 2012 selon des modalités spécifiques et avec des

¹ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

montants représentant 25 % de ceux en vigueur dans les autres collectivités. Il doit être progressivement revalorisé pour atteindre 50 % du montant national en 2017.

Selon la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), à la fin de l'année 2012, le RSA était versé à près de 2,18 millions d'allocataires, dont **212 000 résidaient dans les DOM**.

Près de 10 % des foyers touchant le RSA sont implantés outre-mer alors que la population ultramarine représente moins de 3 % de la population française totale.

On compte environ 490 000 personnes (bénéficiaires et ayants droit) couvertes par le RSA dans les territoires ultramarins.

Au 31 décembre 2012 selon l'INSEE, la part de la population totale couverte par le RSA atteignait ainsi 23,5 % dans les DOM (de 20,4 % en Martinique et 23,8 % en Guadeloupe à 24,4 % en Guyane et 29,5 % à La Réunion) contre 6,6 % dans l'hexagone. Au 30 juin 2012, la composante « socle seul » (destinée aux personnes ne bénéficiant d'aucun revenu professionnel) était perçue par 82,4 % des foyers bénéficiaires contre 64,5 % dans l'hexagone. Les femmes seules avec enfant représentent la catégorie la plus importante de bénéficiaires.

En 2011, le montant total de RSA versé au titre du régime général s'est élevé à près de **9,2 milliards d'euros, dont près d'un milliard d'euros dans les DOM** (CNAF).

• *L'allocation de solidarité aux personnes âgées (minimum vieillesse)*

Le minimum vieillesse regroupe un ensemble d'allocations qui permettent aux personnes âgées de soixante-cinq ans au moins (soixante ans en cas d'inaptitude au travail ou d'invalidité) et disposant de faibles revenus d'atteindre un seuil minimal de ressources.

Dans les outre-mer, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse est très supérieur à la moyenne hexagonale. **En 2012, la part des allocataires parmi les personnes âgées d'au moins soixante ans y atteignait 24 %, soit environ 70 000 personnes, alors que sur l'ensemble du territoire hexagonal, cette part s'élevait à 3,3 %** selon la DREES¹.

En 2009, la part des bénéficiaires du minimum vieillesse dans la population des soixante-cinq ans et plus s'élevait à 19 % en Guyane, 28 % en Martinique, 30 % en Guadeloupe et 44 % à La Réunion². Et encore ces taux ne couvrent-ils pas l'ensemble de la population éligible : il semble en effet qu'une partie des bénéficiaires potentiels préfère renoncer à cette allocation pour éviter de mettre leurs héritiers dans l'embarras à leur décès avec l'activation de la clause de récupération des montants versés sur le patrimoine transmis.

¹ DREES, *Enquêtes sur les allocations du minimum vieillesse au 31 décembre 2012*.

² *Réponses des directions régionales de l'INSEE au questionnaire de vos rapporteurs*.

Le rôle important des minima sociaux dans l'atténuation des situations de pauvreté outre-mer a été mis en évidence par l'INSEE pour La Réunion¹. Avant redistribution (versement des prestations sociales et paiement des impôts directs), 10 % de la population réunionnaise ne déclarait disposer d'aucune ressource financière pour vivre ; après redistribution, cette même population disposait d'un revenu inférieur à 390 € par mois.

Les ménages des collectivités du Pacifique bénéficient également de revenus de transfert, qui ne sont cependant pas les mêmes, les collectivités détenant une compétence propre en matière fiscale et sociale. Cette situation rend difficiles les comparaisons avec le reste de la France. **En 2008, selon l'ISEE, les revenus sociaux représentaient 59 % des ressources monétaires mensuelles moyennes par unité de consommation des ménages calédoniens.**

S'agissant de la **Polynésie française**, la DGOM indique que le niveau élevé des inégalités de revenus s'y explique en large partie par la **faiblesse des mécanismes de compensation monétaire ou redistributifs** à travers les prestations et la fiscalité directe sur les revenus. Selon l'étude de l'AFD de novembre 2010 intitulée « Les approches de la pauvreté en Polynésie française : résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009 », les allocations monétaires publiques et les aides sociales comptent pour moins de 10 % des revenus des 10 % des ménages les plus pauvres, contre 35 % de leurs revenus dans l'hexagone.

2. Un secteur privé à la remorque d'un secteur public prédominant

a) Une structure de l'emploi caractérisée par le faible nombre de cadres assorti de fortes disparités salariales et l'importance du secteur tertiaire non marchand

(1) Un secteur privé caractérisé par une faible proportion de cadres et de réels écarts salariaux par rapport à l'hexagone

En 2010, **le salaire net annuel moyen dans le secteur privé des DOM** (hors Mayotte) s'élevait à **22 820 €** en équivalent temps plein (ETP), soit **un niveau inférieur de 9 % à celui de l'hexagone².**

Ce moindre niveau de salaire moyen résulte essentiellement de la **structure particulière de l'emploi salarié domien, marquée par une faible proportion de cadres.** Ceux-ci représentaient en effet de 8,5 % de l'emploi à La Réunion à 11,2 % de l'emploi en Guyane contre 17,2 % dans l'hexagone.

¹ INSEE Réunion, *Économie de La Réunion*, n° 134, avril 2009.

² INSEE, *Emploi et salaires*, 2013.

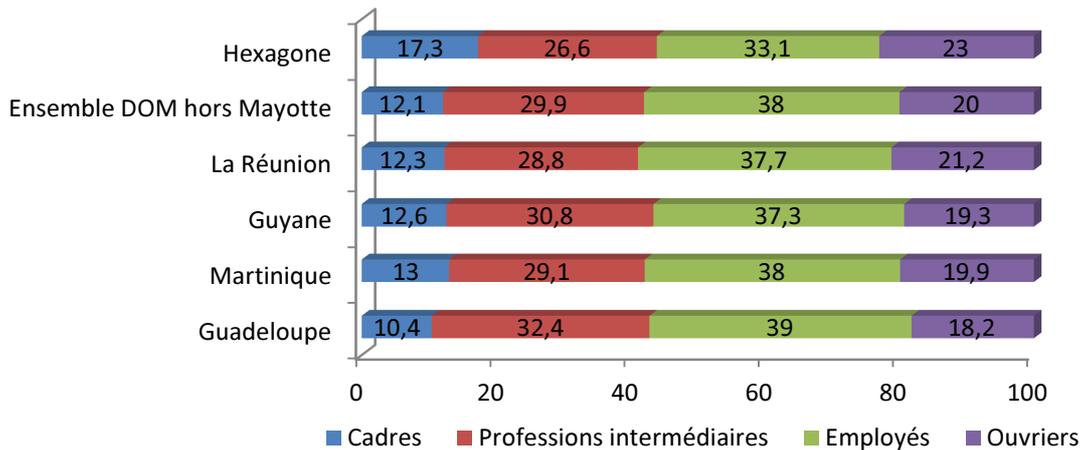
À l'inverse, les professions intermédiaires et les employés représentent une part plus importante de l'emploi salarié dans les DOM que dans l'hexagone.

Structure de l'emploi par catégories socio-professionnelles dans les DOM en 2010 par rapport à 2006

(En %)

	Cadres		Professions intermédiaires		Employés		Ouvriers	
	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006
Guadeloupe	10,4	8,8	32,4	33,0	39,0	34,8	18,2	23,4
Martinique	13,0	11,6	29,1	31,4	38,0	32,3	19,9	24,8
Guyane	12,6	14,0	30,8	26,9	37,3	33,7	19,3	25,5
La Réunion	12,3	10,5	28,8	27,4	37,7	32,9	21,2	29,3
Ensemble DOM hors Mayotte	12,1	10,7	29,9	29,7	38,0	33,3	20,0	26,5
Mayotte (2007)	5,8	-	17,2	-	23,0	-	21,3	-
Hexagone	17,3	16,4	26,6	32,7	33,1	23,4	23,0	27,5

Sources : INSEE, Emploi et salaires, 2013 ; RP 2007 pour Mayotte ; Enquête budget de famille 2006



Bien que les données 2010 et 2006 ne soient pas strictement comparables car provenant de sources différentes, certaines évolutions sont manifestes.

On constate que les effectifs ouvriers ont tendance à se contracter significativement dans les DOM, tendance semblable à celle perceptible dans l'hexagone. Au contraire, la tertiarisation des économies induit un accroissement des effectifs d'employés. Les effectifs de cadres

progressent, sauf en Guyane. La proportion de cadres est également faible en Polynésie française avec 7,2 % des emplois en 2007.

Au sein d'un même segment d'activité, le niveau de salaire moyen reste cependant assez comparable. L'analyse des écarts de salaire par catégorie socioprofessionnelle montre en effet un **niveau de salaire plus favorable pour les cadres dans les DOM, à l'exception de La Réunion**. Il en va de même et dans une plus large mesure pour les **professions intermédiaires** dont le salaire moyen est supérieur dans tous les DOM à celui de l'hexagone.

Ce constat d'une situation salariale favorable aux cadres et professions intermédiaires prévalait déjà au début des années 2000. Cependant, les écarts constatés, tout en restant significatifs, ont tendance à se réduire.

Les niveaux de rémunération moyens des employés sont relativement proches. En revanche, **avec un différentiel de 4,2 %, l'écart de rémunération est défavorable pour les ouvriers dans les DOM**.

Deux raisons expliquent, selon l'INSEE, le niveau de rémunération plus élevé offert aux salariés les plus qualifiés dans les DOM. D'une part, face au **déficit important de main-d'œuvre qualifiée**, les entreprises sont conduites à offrir des rémunérations plus attractives et à recruter sur le marché national. D'autre part, certaines conventions collectives locales fixent des majorations salariales dans les DOM par rapport au niveau hexagonal. Il en va notamment ainsi dans le secteur bancaire.

Salaires nets annuels en EQTP dans le secteur privé par CSP dans les DOM en 2010

(En euros)

	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Ensemble
Guadeloupe	48 180	26 420	18 670	17 960	23 080
Martinique	48 250	27 140	18 560	18 070	23 140
Guyane	49 840	29 380	18 830	18 370	24 480
La Réunion	47 200	26 770	18 100	17 970	22 150
Ensemble DOM	48 000	27 040	18 420	18 030	22 820
Hexagone	47 560	25 730	18 090	18 820	24 980

Source : INSEE, Enquête emploi 2013

Écarts salariaux par rapport à l'hexagone (en 2010)

(En %)

	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers
Guadeloupe	+ 1,3	+ 2,7	+ 3,2	- 4,6
Martinique	+ 1,5	+ 5,5	+ 2,6	- 4
Guyane	+ 4,8	+ 14,2	+ 4,1	- 2,4
La Réunion	- 0,7	+ 4	+ 0,1	- 4,5
Ensemble DOM	+ 0,9	+ 5,1	+ 1,8	- 4,2

Source : Calculs réalisés à partir des données INSEE figurant dans le tableau précédent

(2) Une prépondérance du secteur tertiaire non marchand

La structure de l'emploi dans les DOM est marquée par une **prépondérance du secteur tertiaire non marchand¹, qui emploie 42,1 % des salariés contre 32 % dans l'hexagone**. En Guyane, ce secteur emploie même plus d'une personne sur deux.

À l'inverse, **l'industrie apparaît sous-représentée**, contribuant à 7,2 % de l'emploi salarié seulement contre 13,8 % dans l'hexagone. Il convient toutefois de noter la place importante des industries extractives en Guyane.

L'agriculture est quant à elle plus présente dans l'emploi salarié des DOM, en particulier à Mayotte.

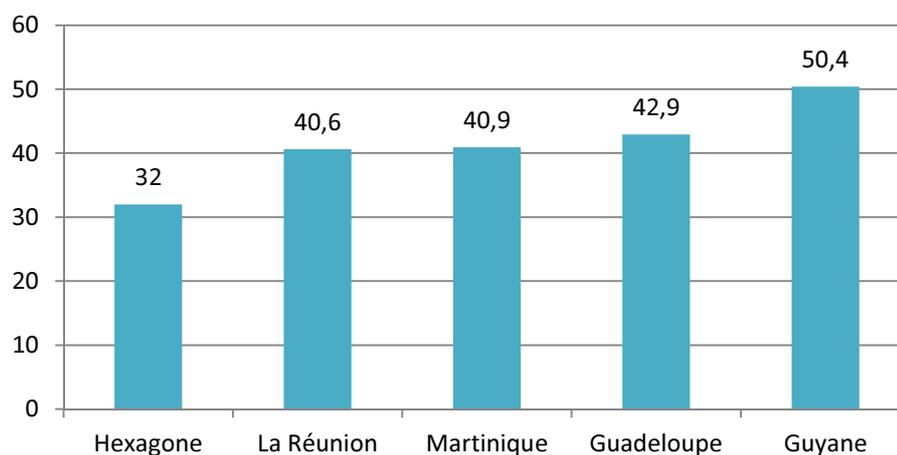
¹ Les services non marchands recouvrent les administrations publiques ainsi que les activités éducatives, sanitaires et sociales.

Répartition de l'emploi salarié dans les DOM par secteur d'activité

(En %)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France
Agriculture, sylviculture et pêche	1,4	3,6	0,9	1,2	8,5	0,9
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	1,7	1,9	2,7	1,5	2,2	1,5
Industrie manufacturière	5,1	5	5,2	5,7	2,6	12,1
Construction	5,6	5,3	6,8	6,8	8,0	6,1
Services marchands	43,3	43,2	33,8	44,2	38,6	47,1
Services non marchands	42,9	40,9	50,4	40,6	40,1	32,2

Source : INSEE, 2010, stat. adm., 2007 RP pour Mayotte

Part du tertiaire non marchand dans l'emploi salarié en 2010
(DOM et hexagone)

Source : INSEE, Emploi et salaires, 2013

En 2006, les salariés du secteur public dans les DOM représentaient 30 % de l'ensemble des actifs contre 36 % pour les salariés du secteur privé, ces proportions s'élevant respectivement pour l'hexagone à près de 24 % et 59 %.

Les services constituent ainsi la principale source de création de richesse des économies ultramarines. Celles-ci demeurent très dépendantes des transferts publics.

À La Réunion, les services non marchands contribuent pour 36,7 % à la richesse de l'île, alors qu'ils ne représentent que 26 % du PIB hexagonal en 2009¹.

De même en Guadeloupe, les services administrés contribuent pour 41,4 % à la richesse de l'île, en croissance de 10 points par rapport à 1999. L'accentuation de ces écarts s'explique, selon l'IEDOM, par le rythme de croissance plus élevé des services administrés en Guadeloupe.

La Martinique apparaît également comme une économie qui repose sur le secteur public et parapublic. Les services constituent la principale source de création de richesse puisqu'ils représentent 83,7 % de la richesse produite en 2009 contre 79,2 % dans l'hexagone. Les services non marchands contribuent à 44,1 % de la richesse produite.

À Mayotte, le poids des administrations publiques représente plus de la moitié du PIB. Parallèlement à l'élévation des dépenses de personnel, la part du secteur public est en effet passée de 44 % en 2001 à 49 % en 2005 puis 51 % en 2009. Entre 2005 et 2009, les masses salariales de la collectivité départementale, de l'État et des communes ont augmenté respectivement de 29 %, 56 % et 89 %.

Le caractère attractif du secteur public dans les économies ultramarines s'explique en partie par le niveau des rémunérations servies. Pour autant, rapporté à la population de chaque territoire, le nombre de fonctionnaires n'apparaît pas sensiblement plus élevé que dans l'hexagone, et l'importance relative du secteur public résulte principalement de l'atonie de l'emploi privé.

¹ IEDOM, *Rapport annuel*, 2013.

Effectifs de la fonction publique dans les DOM

	Fonction publique de l'État (agents civils)	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total des trois fonctions publiques (agents civils)	Agents pour 100 habitants
DOM	67 431	68 338	25 273	161 042	8,8
Guadeloupe	15 366	15 139	6 593	37 098	9,2
Martinique	14 239	16 381	8 469	39 098	9,9
Guyane	9 186	7 546	2 528	19 260	8,6
La Réunion	28 640	29 272	7 683	65 595	8
Hexagone	1 941 930	1 737 598	1 074 800	4 754 328	7,6

Source : INSEE, 2009 SIASP

En Polynésie française en 2010, le secteur public regroupe 22 % de l'emploi salarié, avec 15 % relevant de l'administration territoriale.

b) Les suppléments de rémunérations dans la sphère publique : de quoi parle-t-on ?

S'élevant en moyenne à 31 650 €, le salaire net annuel des fonctionnaires domiens est **supérieur de 18,6 % à celui des fonctionnaires hexagonaux**¹. Ces différences ne s'expliquent pas par des différences de structure dans l'emploi. Elles tiennent essentiellement à l'existence des « sur-rémunérations » dont bénéficient les fonctionnaires en poste dans les outre-mer.

Mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les compléments de rémunération visaient à renforcer les effectifs de cadres ultramarins en rendant la fonction publique plus attractive sur ces territoires. Il s'agissait également de prendre en compte l'éloignement par rapport à l'hexagone et de compenser la cherté de la vie outre-mer ainsi que les risques de dévaluation, à l'époque, du franc CFA ou du franc CFP par rapport au franc métropolitain.

Aujourd'hui, ce que l'on nomme « sur-rémunérations » désigne une réalité composite : il existe en effet une **superposition de plusieurs dispositifs** (majorations de traitement, indemnités diverses, congés bonifiés) et une grande hétérogénéité des règles législatives et réglementaires en vigueur. Initialement cantonnées à la fonction publique d'État, elles ont été progressivement étendues aux fonctions

¹ INSEE, *Emploi et salaires*, 2013.

publiques territoriale et hospitalière. Certaines communes les ont également instituées pour des agents contractuels, sous la forme notamment de primes de vie chère. Des mécanismes de sur-rémunérations ont également infiltré le secteur parapublic.

(1) La fonction publique d'État, civile et militaire

(a) Les majorations de traitement

Dans l'ensemble des collectivités ultramarines, les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une rémunération majorée par l'application d'un coefficient multiplicateur. Le taux de ce coefficient varie en fonction de la collectivité d'affectation.

• **Dans les DOM, la majoration applicable aux salaires des fonctionnaires civils se compose de plusieurs strates, dont deux sont communes aux départements français d'Amérique et à La Réunion :**

- d'une part, une **majoration de 25 % du traitement brut** instituée en 1950¹ ;

- d'autre part, un « **complément temporaire** » à la **majoration de traitement** créé au taux de 5 % en 1953² et porté quatre ans plus tard à **10 % à La Réunion**³ et à **15 % aux Antilles et en Guyane**⁴.

Dans les **départements français d'Amérique**, la **majoration de traitement** n'a pas évolué depuis cette date ; elle est ainsi fixée à **40 %**.

À **La Réunion**, il est en outre appliqué au traitement majoré un **coefficient de 1,138** (soit + 13,8 %).

Introduit en 1948, ce dernier dispositif visait, d'un point de vue historique, à tenir compte de la disparité entre le « franc des colonies française d'Afrique » (CFA) et le franc métropolitain. Même si son niveau a baissé au cours du temps, il a survécu à l'introduction du franc métropolitain en 1975 mais ne concerne plus aujourd'hui que La Réunion⁵. **Appliqué au traitement net majoré, il porte la majoration de traitement à La Réunion à 53 % au total.**

¹ Article 3 de la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion.

² Article 10 du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer.

³ Décret n° 57-333 du 15 mars 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l'État en service dans le département de La Réunion. Il est prévu que le complément soit payé « à sa contre-valeur en monnaie locale d'après la parité en vigueur pendant la période sur laquelle porte la liquidation ».

⁴ Décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l'État en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane française.

⁵ L'article 3 du décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 avait fixé l'index de correction prévu en cas de disparité entre le franc et la monnaie ayant cours dans les départements d'outre-mer pour La

Le personnel militaire affecté dans les DOM bénéficie, quant à lui, d'une majoration de solde qui correspond à 25 % de la solde de base brute mensuelle¹. À la Réunion, il voit en outre sa solde de base nette mensuelle indexée de 13,8 %².

• **Dans les COM**, le traitement indiciaire, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial applicable à Paris, est également affecté d'un coefficient de majoration. La loi du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer³ prévoit en effet pour les personnels civils « *un complément spécial proportionnel à la solde et fixé à un taux uniforme pour chaque territoire ou groupe de territoires et chaque catégorie de cadres* ». Dans le Pacifique, cette majoration de traitement visait initialement aussi à compenser le risque de dévaluation de la monnaie locale par rapport à la monnaie métropolitaine (« franc des colonies françaises du Pacifique » ou « changes franc Pacifique » introduit en 1945).

Sur ce fondement, un décret du 5 mai 1951⁴ institue un « complément spécial » pour les fonctionnaires civils, calculé en francs métropolitains et versé en monnaie locale. Il prévoit une majoration de 25 % en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, 30 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et 40 % à Wallis-et-Futuna.

Le décret du 23 juillet 1967 relatif au régime de rémunération des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans les territoires d'outre-mer⁵ modifie le dispositif antérieur en prévoyant que **la rémunération nette des magistrats et fonctionnaires est multipliée par un coefficient de majoration propre à chaque territoire.**

L'arrêté du 28 juillet 1967 fixait ces taux à 1,92 pour la Nouvelle-Calédonie, 2,13 pour la Polynésie et **2,05 pour Wallis-et-Futuna**. Des arrêtés interministériels ont par la suite majoré ces taux : pour la **Polynésie française (de 1,84 pour les Îles-du-Vent et les Îles-sous-le-**

Réunion à 1,65 à partir du 17 octobre 1948. L'index de correction fixé pour La Réunion en application du décret n° 71-485 du 22 juin 1971 modifiant le décret du 11 janvier 1949 précité est de 1,63 à compter du 1^{er} juin 1971. L'arrêté du 28 août 1979 a fixé cet index de correction à 1,150 à compter du 1^{er} septembre 1979 et à 1,138 à compter du 1^{er} novembre 1979.

¹ Décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950 fixant, à compter du 1^{er} janvier 1950, le régime de solde et d'indemnités des militaires entretenus au compte du budget de la France d'outre-mer dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion.

² Décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 précité.

³ Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

⁴ Décret n° 51-511 du 5 mai 1951 fixant, en application de la loi n° 50-772 du 30 juin 1950, les régimes de rémunération, des prestations familiales, des congés administratifs de certains cadres de fonctionnaires civils relevant du ministère de la France d'outre-mer.

⁵ Décret n° 67-600 du 23 juillet 1967 relatif au régime de rémunération des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans les territoires d'Outre-mer.

Vent à 2,08 pour les Marquises, les Australes et les Tuamotu-Gambier) et la Nouvelle-Calédonie (de 1,73 à 1,94 selon les circonscriptions administratives).

À **Saint-Pierre-et-Miquelon**, un décret de 1978¹ prévoit à la fois une majoration de traitement équivalente à celle des Antilles (soit **40 % sur le traitement brut**) et, pour remplacer l'index de correction des territoires d'outre-mer, une **indemnité spéciale compensatrice** sur le traitement indiciaire net, fixée alors à 56 %. Ce taux a été réduit à chaque augmentation générale des rémunérations de la fonction publique jusqu'en avril 1982. Depuis cette date, il s'élève à **30,67 %, ce qui porte la majoration totale à 75 %**.

Jusqu'en 2013, **Mayotte** était la seule collectivité ultramarine dans laquelle il n'existait pas encore de dispositif de majoration de traitement pour les fonctionnaires civils de l'État. La fonction publique militaire y bénéficiait toutefois d'un index de correction de 1,9. De plus, le régime de l'indemnité d'éloignement est plus favorable à Mayotte que dans les autres collectivités bénéficiaires. Les majorations de traitement ont cependant été étendues à cette collectivité par décret² avec **effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013 et montée en charge progressive jusqu'au 1^{er} janvier 2017**.

Les majorations de traitement sont applicables à l'ensemble du secteur public, tous les fonctionnaires de l'État y étant éligibles, qu'ils soient résidents ou en séjour administratif de durée limitée dans la collectivité.

Le tableau ci-dessous récapitule les différents coefficients applicables selon la collectivité d'affectation.

¹ Décret 78-293 du 10 mars 1978 fixant le régime de rémunération et les avantages accessoires des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon.

² Décret n° 2013-964 du 28 octobre 2013 portant création d'une majoration du traitement allouée aux fonctionnaires de l'État et de la fonction publique hospitalière et aux magistrats en service dans le Département de Mayotte.

**Coefficients de majoration applicables aux traitements
des fonctionnaires en activité dans les départements
et les collectivités d'outre-mer**

Antilles, Guyane, Saint-Barthélemy et Saint-Martin	1,4
La Réunion	1,53
Mayotte	entrée en vigueur échelonnée ; 1,4 à compter du 1 ^{er} janvier 2017
Polynésie française	de 1,84 à 2,08
Nouvelle-Calédonie	de 1,73 à 1,94
Wallis-et-Futuna	2,05
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,75
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)	de 1,53 à 1,73

Source : DPT Outre-mer (PLF 2013)

NB : Les coefficients s'appliquent sur le traitement brut dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon et sur le traitement net en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

(b) Les indemnités spécifiques d'éloignement, de sujétion et d'installation

Aux majorations de traitement s'ajoutent un certain nombre d'indemnités dont l'objet et le montant varient en fonction de la collectivité concernée.

Supprimée dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon en 2001¹, **l'indemnité d'éloignement continue d'être versée aux fonctionnaires civils effectuant des séjours de durée limitée dans les collectivités du Pacifique et à Mayotte².**

Payable en deux fractions égales au départ et au retour, elle se compose forfaitairement du traitement indiciaire de base versé sur un certain nombre de mois, variable en fonction de la collectivité concernée. Elle est versée sur la base d'un **séjour de deux ans, renouvelable une fois consécutivement**. Elle ne peut être affectée du coefficient de majoration. **Pour un séjour de deux ans, chaque fraction de l'indemnité d'éloignement correspond à 5 mois de traitement indiciaire net en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, 9 mois de traitement**

¹ Article 26 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

² L'indemnité d'éloignement a été instituée par l'article 2 de la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer. Ses conditions d'attribution sont fixées par le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996.

indiciaire net à Wallis-et-Futuna et 11 mois et 15 jours de traitement indiciaire net à Mayotte.

En Guyane, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, une indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI) a été créée en 2001 pour une durée de cinq ans au bénéfice des magistrats et des fonctionnaires de l'État dont la précédente résidence était située en dehors de ces zones géographiques¹. Le montant de l'indemnité représentait 16 mois de traitement indiciaire brut de l'agent. Le versement s'effectuait au taux plein sur la base d'une durée de services de quatre ans et en trois fractions.

Le dispositif de l'IPSI a été reconduit à cinq reprises et a fait l'objet d'une dernière prorogation jusqu'au 1^{er} avril 2013². Il a été remplacé, par décret du 15 avril 2013³, par une **indemnité de sujétion géographique** visant à « *tenir compte des spécificités intraterritoriales et de la difficulté des postes à pourvoir* » pour les fonctionnaires de l'Etat et magistrats affectés en Guyane, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Saint-Barthélemy. Le montant de ce nouveau régime indemnitaire, entré en vigueur au 1^{er} octobre 2013, est variable selon les collectivités concernées.

Le tableau ci-dessous récapitule les indemnités versées aux fonctionnaires civils de l'État en fonction de leur collectivité d'affectation.

¹ Décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 portant création d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation et décret n° 2001-1224 du 20 décembre 2001.

² Le dispositif a d'abord été prorogé pour une durée de deux ans par le décret n° 2006-1664 du 21 décembre 2006 pour une durée de deux ans et dernièrement par le décret n° 2012-1134 du 8 octobre 2012.

³ Décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 portant création d'une indemnité de sujétion géographique.

Indemnités spécifiques d'éloignement, d'installation et de séjour versées aux fonctionnaires d'État en activité dans les DOM et les COM

	Indemnité d'éloignement	Indemnité de sujétion géographique
Guyane, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon	néant	entre 6 et 20 mois du traitement indiciaire de base de l'agent pour 4 ans de service
Mayotte	23 mois de traitement indiciaire net pour 2 ans de service	néant
Nouvelle-Calédonie	10 mois de traitement indiciaire brut pour 2 ans de service	néant
Polynésie française	10 mois de traitement indiciaire brut pour 2 ans de service	néant
Wallis-et-Futuna	18 mois de traitement indiciaire brut pour 2 ans de service	néant

Le personnel militaire affecté dans un DOM (hors Mayotte) bénéficie quant à lui d'une indemnité d'installation qui correspond, pour un séjour réglementaire de deux ans, à 9 mois de la solde de base brute mensuelle pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion et à 12 mois pour la Guyane¹. À La Réunion, le montant de l'indemnité d'installation est indexé. Il bénéficie en outre d'une indemnité de départ outre-mer (DEPOM) qui comprend un élément principal forfaitaire (variable selon le grade) et une majoration familiale².

Dans les COM et à Mayotte, les militaires perçoivent une **indemnité résidentielle de cherté de vie (IRCV)** fondée sur des taux variables affectés à une solde de base maintenue au taux atteint au 1^{er} avril 1956. Les taux s'étagent de 10 % dans les collectivités du Pacifique et à Mayotte à 18 % à Saint-Pierre-et-Miquelon³. Ils bénéficient en outre d'une **indemnité d'éloignement** payable en deux fractions et constituée d'un nombre forfaitaire de jours de solde de base variable en fonction de la collectivité (75 jours pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, 83 jours pour Mayotte)⁴. Ils se voient enfin attribuer un complément spécial de solde (COSP) calculé, à l'instar de l'IRCV, à partir de taux variables affectés à une solde de base cristallisée sur des indices applicables au 1^{er} avril 1956⁵.

¹ Décrets n° 50-343 du 18 mars 1950 et n° 50-1258 du 6 octobre 1950.

² Décret n° 49-90 du 20 janvier 1949.

³ Décret du 10 novembre 1952.

⁴ Décrets n° 51-1185 du 11 octobre 1951, n° 52-1122 du 6 octobre 1952, n° 69-148 du 5 février 1969.

⁵ Décrets n° 51-1185 du 11 octobre 1951 et n° 52-1122 du 6 octobre 1952.

(c) Les fonctions publiques territoriale et hospitalière

La définition des régimes indemnitaires des **fonctionnaires territoriaux** relève, en application de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, de l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou du conseil d'administration d'un établissement public local. Les indemnités doivent être fixées dans la limite de celles dont bénéficient les différents services de l'État¹.

Quant aux **fonctionnaires hospitaliers** ayant reçu une affectation dans un département d'outre-mer, ils bénéficient, en application de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière², des majorations de traitement résultant pour les fonctionnaires de l'État de la loi du 3 avril 1950.

Les fonctionnaires hospitaliers bénéficient également des indemnités d'éloignement et de l'ISPI applicables aux fonctionnaires de l'État en séjour administratif de durée limitée dans la collectivité³.

Vos rapporteurs ont demandé à la représentation de l'État dans chaque département et collectivité d'outre-mer de bien vouloir préciser à la délégation sénatoriale à l'outre-mer les dispositifs de sur-rémunérations en vigueur dans leur territoire respectif, le nombre d'effectifs concernés ainsi que le coût résultant de l'application de ces compléments.

Malheureusement, les réponses adressées à vos rapporteurs sont souvent restées trop incomplètes pour permettre une appréciation d'ensemble pertinente. Aucune réponse n'est parvenue à vos rapporteurs de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie.

Les éléments de réponse obtenus confirment néanmoins l'application, dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, de coefficients de majoration généralement identiques à ceux de la fonction publique d'État.

¹ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

² L'article 77 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière prévoit que « sont applicables de plein droit aux fonctionnaires régis par le présent titre les dispositions législatives et réglementaires prises pour les fonctionnaires de l'État relatives à la valeur du traitement correspondant à l'indice de base, à l'indemnité de résidence, au supplément familial de traitement ainsi qu'à toutes autres indemnités ayant le caractère de complément de traitement ».

³ Circulaire de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation de soins DHOS/P 1 n° 2003-368 du 24 juillet 2003 relative à l'application du décret n° 53-1296 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer.

Majorations de traitement applicables dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière et coût des compléments de rémunération dans les outre-mer en 2012

	Majorations de traitement		Coût annuel des compléments de rémunération	
	FPT	FPH	FPT	FPH
Guadeloupe	1,4	1,4	16,051 M€	1,67 M€
Martinique	1,4	<i>non renseigné</i>	17,7 M€ pour le conseil général et 9,1 M€ pour le conseil régional	<i>non renseigné</i>
La Réunion	1,53	1,4 pour les personnels médicaux des établissements de santé et 1,53 pour les personnels non médicaux titulaires et contractuels	<i>non renseigné</i>	<i>non renseigné</i>
Mayotte	1,4	1,4	<i>non renseigné</i>	12,7 M€ (y compris frais de changement de résidence)
Saint-Barthélemy	1,4	1,4	2,160 M€	4,3M€
Saint-Martin	1,4	1,4	3,96 M€	
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,75	1,4 pour les personnels médicaux et 1,75 pour les personnels non médicaux	1,95 M€ pour la commune de Saint-Pierre	3,75 M€

La fonction publique de la **Polynésie française** est indépendante des trois fonctions publiques hexagonales. La collectivité peut toutefois accueillir en détachement des fonctionnaires de ces trois fonctions publiques. Actuellement, quelques agents seulement sont en fonction au

sein de l'administration de la Polynésie française et de ses établissements publics. À ce titre, ils bénéficient de la majoration de traitement applicable aux fonctionnaires de l'État selon la subdivision administrative d'affectation (de 1,84 à 2,08) et de l'indemnité d'éloignement (10 mois pour un séjour de deux ans).

À **Wallis-et-Futuna**, il n'existe pas de fonction publique territoriale au sens de la loi du 26 janvier 1984. Les agents permanents affectés au service du territoire ne se voient pas appliquer le coefficient de majoration de 2,05 applicable aux fonctionnaires de l'État. Dans la fonction publique hospitalière, la situation des agents affectés à l'Agence de santé est généralement régie par une convention prévoyant l'application d'un indice de correction de 1,45. Les fonctionnaires exerçant leur activité en détachement à l'Agence de santé bénéficient d'une majoration de 2,05 pour un coût de 485 000 €.

(2) Des dépenses importantes, qui entretiennent le phénomène de « vie chère »

En 2011, l'ensemble des sur-rémunérations versées aux **fonctionnaires civils et militaires de l'État** en activité dans les outre-mer représentait une dépense de **1,261 milliard d'euros**.

Au nombre de **91 212**, les **fonctionnaires civils** se sont vu verser au total **1,033 milliard d'euros au titre des majorations et indexations**, 159 millions d'euros au titre de l'indemnité d'éloignement et 26,6 millions d'euros au titre de l'ISPI.

Quant aux **militaires**, dont le nombre était légèrement inférieur à **9 000 personnes** au 31 décembre 2011, le montant de leurs compléments de rémunération s'est élevé à **167,129 millions d'euros** en 2011.

Compléments de rémunération des fonctionnaires civils de l'État dans les DOM et les COM en 2012

(En euros)

	Majoration de traitement	Indexation de traitement	PSI + IE + ISPI	Total
DOM	745 588 038	65 511 380	223 632 272	1 034 731 689
COM	248 890 619	33 512 744	38 413 932	320 817 296
Total Outre-mer	994 478 657	99 024 124	262 046 203	1 355 548 985

Source : DPT Outre-mer, PLF 2014

NB : L'indexation de traitement correspond au versement de majorations de traitement pour des agents non titulaires et ouvriers d'État.

Les sur-rémunérations font périodiquement l'objet de fortes critiques.

Tandis que certaines des justifications des sur-rémunérations sont historiquement datées, l'adéquation de ce système aux réalités de la vie outre-mer est en effet sujette à caution. **Le niveau des sur-rémunérations n'apparaît plus nécessairement proportionné aux conditions de vie dans les outre-mer.** Les progrès des moyens de communication et l'amélioration des conditions de vie localement ont considérablement réduit les difficultés rencontrées par les fonctionnaires affectés outre-mer, à l'exception de quelques postes qui demeurent particulièrement exposés. Les primes devraient être recalibrées pour s'attacher désormais essentiellement à compenser le différentiel de coût de la vie. Il faut cependant prendre garde à conserver une attractivité suffisante pour les affectations outre-mer.

En outre, la contribution des sur-rémunérations à **l'accentuation des inégalités outre-mer** ne fait plus guère de doute. En tenant compte de la structure de l'emploi par catégorie socioprofessionnelle, *« le salaire net moyen dans la fonction publique est supérieur de près de 40 % à celui du secteur concurrentiel, alors qu'ils sont proches en métropole »*.¹

Salaires nets annuels moyens en ETP dans les DOM en 2010

(En euros)

	Secteur concurrentiel	Fonction publique*
Guadeloupe	23 080	32 610
Guyane	24 480	31 840
Martinique	23 140	31 700
La Réunion	22 150	31 080
France	24 980	25 750

* hors internes, externes et résidents de la fonction publique hospitalière

Source : INSEE, *Emploi et salaires*, 2013

En Nouvelle-Calédonie, l'écart entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé, tous emplois confondus, est de 57 %, ce qui s'explique à la fois par les sur-rémunérations et la proportion importante de cadres dans la fonction publique, l'essentiel des ouvriers et des employés étant en poste dans le secteur privé.

Enfin, ainsi que l'a indiqué la DGOM en réponse au questionnaire de vos rapporteurs, les mécanismes de sur-rémunérations

¹ INSEE, *Emploi et salaires*, édition 2013.

« sont souvent dénoncés comme une cause de la cherté de la vie, ayant en outre une incidence à la hausse sur les salaires du privé, alimentant l'inflation et les hausses de coûts de production dans le secteur privé et pesant sur la compétitivité des productions locales (tourisme par exemple) ».

Les sur-rémunérations conduisent en effet à **surévaluer artificiellement les économies ultramarines**. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la pertinence de la décision d'introduire progressivement à Mayotte une majoration qui atteindrait en l'espace de cinq ans celle des Antilles. L'accès de Mayotte au statut de DOM aurait au contraire pu être l'occasion de réaménager globalement le dispositif.

La DGOM indique que « ces différents avantages ne correspondent plus aujourd'hui à la compensation financière des affectations outre-mer. L'évolution se caractérise par une grande hétérogénéité des régimes applicables selon les collectivités et l'émergence de nouveaux bénéficiaires ».

Une reconsidération des compléments de rémunération apparaît ainsi nécessaire. Des évolutions ont déjà été engagées en ce sens avec la réforme très progressive, par la loi de finances rectificative pour 2008, des indemnités temporaires de retraite (ITR) servies aux anciens fonctionnaires domiciliés outre-mer¹.

Le rapport publié en 2009 au nom de la mission commune d'information sur la situation des DOM avait en outre formulé plusieurs propositions précises en matière de sur-rémunérations, qui n'ont pas pour le moment été suivies d'effet.

**Propositions formulées en 2009 par la mission commune d'information
du Sénat sur la situation des DOM**

Proposition n° 12 : Ajuster les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM au différentiel réel du coût de la vie.

Proposition n° 18 : Rendre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en ajustant les majorations de traitement des fonctionnaires territoriaux au différentiel réel du coût de la vie.

Proposition n° 19 : Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'État des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'État.

¹ Très critiqué au regard des enjeux budgétaires et d'équité, ce dispositif, instauré par le décret du 10 septembre 1952, majorait de 75 % les pensions servies aux fonctionnaires civils et militaires retraités de l'État et résidant effectivement en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna. Cette disposition est également applicable dans le département de La Réunion et à Mayotte au taux réduit de 35 % ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon (40 %).

En parfait accord avec ces conclusions, vos rapporteurs rappellent qu'il est nécessaire de ramener le montant des sur-rémunérations **au véritable différentiel de coût de la vie** entre les outre-mer et l'hexagone, sans exclure la possibilité d'une modulation prenant en compte les spécificités géographiques de certains territoires. **Les marges de manœuvre financières ainsi dégagées doivent revenir à l'économie et aux infrastructures des départements et collectivités d'outre-mer.** À ce titre, le débat doit aujourd'hui prendre en compte une dimension plus opérationnelle afin de définir précisément les mesures à mettre en œuvre dans cette perspective, sur la base d'un cahier des charges comportant une triple exigence : une entrée en vigueur progressive pour éviter toute déstabilisation des économies ultramarines, seuls les nouveaux entrants dans la fonction publique devant être concernés ; la définition d'un référentiel stable et régulièrement publié mesurant pour chaque territoire le différentiel de coût de la vie afin d'y adosser le niveau des compléments de rémunération ; la mise au point d'un dispositif permettant de réinjection dans les économies ultramarines les économies réalisées.

Recommandation n° 3 - Rénover le dispositif des compléments de rémunération pour en faire un outil vertueux au service des économies ultramarines :

- **Redéfinir le régime des sur-rémunérations** sur la base incontournable des trois exigences suivantes :
 - une **entrée en vigueur progressive** pour éviter toute déstabilisation des économies ultramarines, seuls les **nouveaux entrants** dans la fonction publique devant être concernés ;
 - la définition d'un **référentiel stable et régulièrement publié mesurant pour chaque territoire le différentiel de coût de la vie** afin d'y adosser le niveau des compléments de rémunération ;
 - la mise au point d'un **dispositif permettant de réinjecter dans les économies ultramarines les sommes dégagées.**
- Demander au Gouvernement la **réalisation d'une étude opérationnelle de mise en œuvre du nouveau dispositif**, identifiant précisément le mécanisme garantissant la réinjection dans les économies ultramarines des montants économisés.

B. LA DONNE DÉMOGRAPHIQUE : UN ENJEU D'AUTANT PLUS INQUIÉTANT QU'IL TOUCHE DES COLLECTIVITÉS DONT LES MARCHÉS DE L'EMPLOI SONT PARTICULIÈREMENT SINISTRÉS

1. Un vieillissement démographique alarmant auquel les sociétés ultramarines n'ont pas été préparées

Un risque de « violence démographique »¹ se fait aujourd'hui jour dans les outre-mer. Aux régions ultramarines a longtemps été associée une image de populations jeunes et de démographie dynamique, qui demeure partiellement vraie : en 2009, selon l'INED, 33 % des habitants des quatre DOM avaient moins de vingt ans, contre 25 % de la population hexagonale. Pourtant, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion font aujourd'hui partie des départements les plus concernés par le vieillissement démographique.

Si la question du vieillissement de la population se pose en termes très différents d'une région ultramarine à l'autre, le phénomène se caractérise dans l'ensemble de ces territoires par sa **très grande rapidité** : alors que la transition démographique s'est étalée sur un siècle et demi dans l'hexagone, l'évolution a été réalisée en moins de cinquante ans dans les DOM insulaires. Les déséquilibres démographiques résultant de ces dynamiques sont porteurs de **risques importants** qu'il est urgent d'anticiper, notamment s'agissant du financement des retraites ou de l'équipement de ces territoires en établissements d'accueil et de soins pour personnes âgées.

La prise en compte tardive du vieillissement de la population dans ces territoires, **où il a pourtant été amorcé dès les années 1960**, s'explique par le **manque d'anticipation dans l'évaluation statistique concernant les transformations démographiques à l'œuvre dans les outre-mer.**

Bien souvent, les enquêtes nationales menées par l'INSEE soit s'intéressent principalement au territoire hexagonal, soit ne sont conduites que dans certains territoires ultramarins. Une information statistique actualisée et comparable à celle qui existe pour le territoire hexagonal est cependant nécessaire à la fois pour adapter les politiques publiques aux spécificités des outre-mer² et pour développer les indicateurs permettant de bénéficier de certains fonds européens – pour bénéficier du statut de région ultrapériphérique (RUP), Saint-Martin

¹ Selon l'expression utilisée par M. Claude-Valentin Marie lors de son audition par la délégation.

² Le Conseil national de l'information statistique a ainsi recommandé d'« adapter, quand cela est nécessaire, les statistiques nationales aux besoins de ces territoires et, en particulier, aux besoins d'évaluation des politiques publiques ».

devrait ainsi pouvoir comparer les écarts de ses indicateurs à la moyenne.

L'enquête « **Migrations, famille, vieillissement** » engagée en 2009 par l'INED et l'INSEE a marqué à cet égard un tournant. À partir d'un échantillon de 4 000 ménages dans chacun des DOM¹, elle a permis d'établir, sur les thèmes de la famille, des migrations, du vieillissement et des solidarités intergénérationnelles, des statistiques comparables à celles qui existent pour le territoire hexagonal. Cette étude a suscité une prise de conscience sur les mutations démographiques en cours dans chacun des départements ultramarins et sur les risques qui leur sont associés. Le conseil général de Guadeloupe a ainsi créé un observatoire départemental du vieillissement et du handicap.

Les développements suivants font principalement référence aux conclusions de cette étude, présentées à la délégation par l'un de ses auteurs, M. Claude-Valentin Marie, ainsi qu'aux projections démographiques de l'INSEE, aux conclusions des rapports annuels de l'IEDOM et aux recensements effectués dans les COM et en Nouvelle-Calédonie au cours de la dernière décennie.

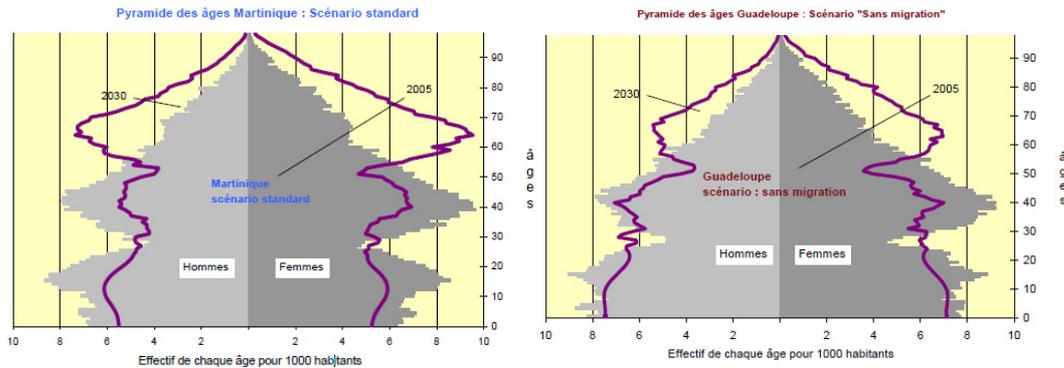
a) Une déformation très rapide de la pyramide des âges aux Antilles

Alors qu'elles étaient les plus jeunes de France (au début des années 1960, plus de la moitié de leurs effectifs avait moins de vingt ans), **les populations de Martinique et de Guadeloupe compteront en 2040 parmi les plus vieilles du territoire** : 40 % de leurs habitants auront alors plus de soixante ans.

Ces mutations démographiques se traduisent par **une transformation complète du profil de la pyramide des âges des populations antillaises qui prendra, à partir de 2030, une forme de champignon** caractéristique des démographies vieillissantes. Les projections réalisées par l'INSEE permettent de constater un resserrement de la base de la pyramide, un renflement de son sommet et une échancrure sur les classes d'âges des jeunes adultes. Ces évolutions graphiques traduisent les évolutions démographiques à l'œuvre, qui contribuent directement ou indirectement au vieillissement de la population.

¹ À l'exception de Mayotte. Pour la Guyane, l'aire d'étude a été limitée au territoire littoral, qui rassemble les trois quarts de la population.

L'évolution de la pyramide des âges en Martinique et en Guadeloupe



Source : INSEE, *Projections de population aux Antilles-Guyane à l'horizon 2030*

- (1) Le resserrement de la base de la pyramide : une chute de la natalité

La rapidité de la transition démographique, aujourd'hui quasiment achevée dans les Antilles, est à l'origine d'**une baisse brutale de la fécondité et donc d'une chute très importante de la natalité.**

En l'espace d'une ou deux générations, les taux de fécondité antillais ont baissé au niveau de ceux observés dans l'hexagone. En 1954, la Martinique comptait 10 000 naissances par an pour un taux de fécondité de 6 à 7 enfants par femme ; on dénombre aujourd'hui moins de 4 500 naissances annuelles pour un indice conjoncturel de fécondité¹ de 1,94 enfant par femme. **En Guadeloupe, on comptait en moyenne 6 enfants par femme en 1961 contre 2 aujourd'hui**, et le nombre de naissances a diminué de 19 % entre 1999 et 2012.

La même évolution est observée pour le taux de natalité, qui atteint en 2013 12,9 pour mille en Guadeloupe et 11,5 pour mille en Martinique en 2012, soit un taux comparable à celui de 12,3 pour mille constaté en 2013 dans l'hexagone.

Il en résulte depuis 1990 **une diminution du taux de croissance annuel moyen de la population**, qui devrait perdurer dans les années à venir ; celui-ci s'établissait en 2013 à - 0,4 % pour la Martinique et 0,2 % pour la Guadeloupe, contre 0,6 % dans l'hexagone.

¹ Nombre moyen d'enfants qu'aurait une femme en fin de vie féconde si le taux de fécondité devait se maintenir durablement.

(2) Le creux dans les classes d'âge des jeunes adultes : le rôle des migrations

Les mouvements migratoires se caractérisent aux Antilles, depuis la fin de l'économie de plantation et l'organisation par l'État de la migration des habitants des DOM, par leur constance dans le temps et leur importance en volume. Si le solde migratoire apparaît globalement équilibré sur le territoire antillais, **les mouvements migratoires, en raison de leur répartition dans les classes d'âge, exercent une influence importante sur la structure des populations.**

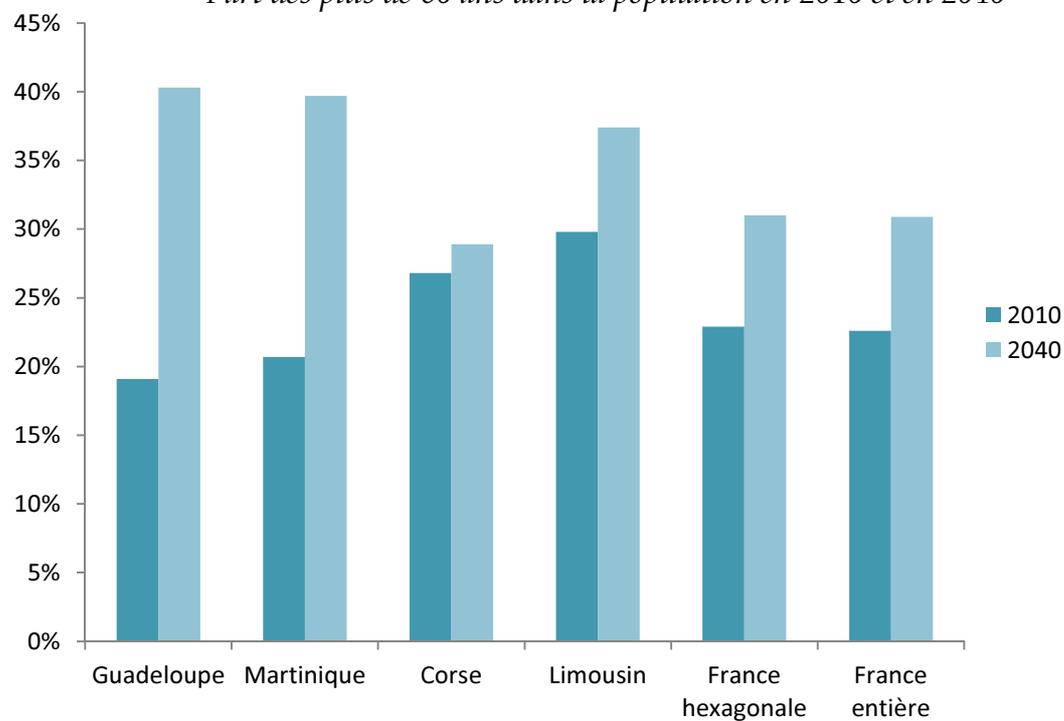
Les départs concernent principalement la **classe des 20-34 ans** : plus de 40 % des jeunes natifs vivent dans l'hexagone, première destination des jeunes migrants, contre 25 % de l'ensemble de la population de Guadeloupe et de Martinique. Il en résulte **un solde migratoire négatif pour les étudiants et les jeunes actifs**, qui se traduit par un creux de la pyramide des âges.

Ce départ des jeunes adultes pèse indirectement sur la natalité et donc sur le taux d'accroissement naturel de la population ; celui-ci a chuté en Guadeloupe, entre 2000 et 2012, de 10,7 ‰ à 5,8 ‰. Il induit également une **forte contraction de la population des actifs**, qui devrait chuter d'un quart à l'horizon 2040 par rapport à 2011.

(3) Le renflement du sommet de la pyramide : le vieillissement de la population

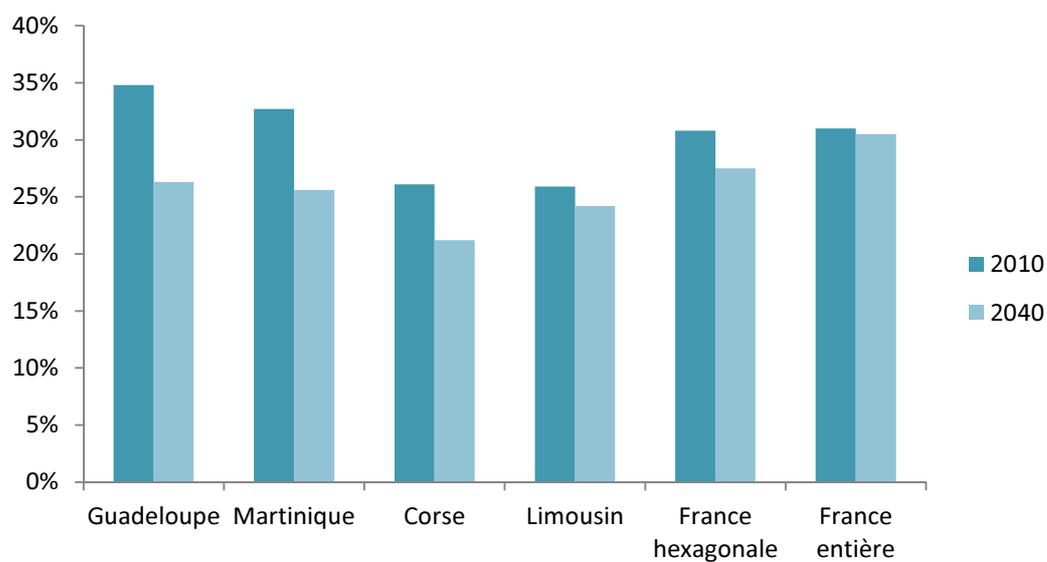
Entamé dès le début des années 1960, le vieillissement de la population des DOM antillais connaîtra une forte accélération au cours des prochaines années. Selon les projections réalisées par l'INSEE, on assistera entre 2005 et 2030 à un doublement de la part des personnes âgées de soixante ans et plus dans leur population. Celle-ci passera de 17 % à 36 % en Martinique et de 15 % à 33 % en Guadeloupe, tandis qu'elle n'atteindra que 29 % dans l'hexagone. **La Martinique deviendra ainsi en 2040 la seconde région la plus âgée de France, après la Corse** : 40 % de la population de l'île aura alors 60 ans ou plus, et la part des personnes âgées de quatre-vingts ans ou plus, qui s'établissait en 2007 à 3,7 %, atteindra 12,2 %. **La Guadeloupe, qui est aujourd'hui l'une des plus jeunes régions de France, deviendra quant à elle la troisième région la plus âgée.**

Part des plus de 60 ans dans la population en 2010 et en 2040



Source : INSEE

Part des moins de 25 ans dans la population en 2010 et 2040



Source : INSEE

Le vieillissement de la population résulte aux Antilles de la combinaison de **plusieurs phénomènes : augmentation de l'espérance de vie, diminution du nombre de naissances, avancée en âge des générations du baby-boom, influence des mouvements migratoires** sur la répartition de la population entre les différentes classes d'âge. Tandis que les départs des populations jeunes ne sont pas compensés par les arrivées de personnes appartenant à la même classe d'âge, on constate un solde migratoire positif aux classes d'âge supérieures, les mouvements d'immigration résultant largement du retour de natifs d'âge mûr et retraités.

b) La double dynamique réunionnaise : croissance soutenue de la population et vieillissement démographique

Si La Réunion est aujourd'hui le plus jeune des trois DOM insulaires « historiques », et si le vieillissement de la population y connaît une accélération moins importante qu'en Martinique et en Guadeloupe, elle ne sera cependant pas moins touchée par les évolutions démographiques à l'horizon 2030. **Le département doit en effet faire face à une double dynamique de croissance soutenue de la population et de vieillissement qui, pour être moins brutal que dans les autres DOM insulaires, concerne des volumes de population plus importants.**

Le maintien d'un rythme de croissance élevé du nombre d'habitants de La Réunion résulte, pour l'essentiel, de la dynamique de l'accroissement naturel de la population. Selon l'IEDOM¹, celui-ci explique l'intégralité de l'augmentation de la population depuis 2006, tandis que l'effet des mouvements migratoires sur cette évolution a été légèrement négatif.

Malgré la dynamique de transition démographique, la chute de la natalité a été moins marquée sur ce territoire que dans les autres DOM insulaires : de 19,8 pour mille en 2001, le taux de natalité est passé à 17,1 pour mille en 2013, contre 12,3 pour mille dans l'hexagone. L'indicateur conjoncturel de fécondité demeure très supérieur à celui constaté sur le territoire hexagonal, à 2,4 contre 1,99 enfants par femme en 2013, et continue de se situer au-dessus du seuil théorique de remplacement des générations de 2,1 enfants par femme.

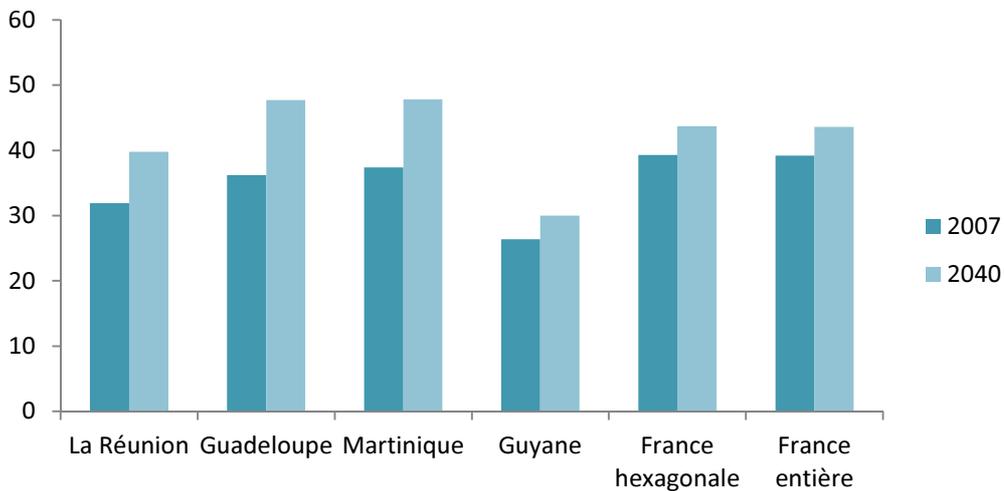
Au total, le taux de croissance de la population réunionnaise s'établit en 2013 à 1,1 % pour 0,6 % dans la France entière. Malgré la poursuite des départs des jeunes adultes, le nombre d'actifs devrait continuer à augmenter dans les prochaines années.

La Réunion devrait ainsi demeurer, avec la Guyane et Mayotte, l'un des départements les plus jeunes de France. En 2013, 32,2 % de ses habitants avaient moins de 20 ans ; et si l'âge moyen de la population

¹ IEDOM, rapport annuel 2013.

réunionnaise devrait passer entre 2007 et 2040 de 31,9 ans à 39,8 ans, il demeurera inférieur à celui des populations hexagonale (43,7 ans) et antillaises (47,7 ans en Guadeloupe et 47,8 ans en Martinique).

*Evolution de l'âge moyen de la population
entre 2007 et 2040*



*Source : INSEE, Évolution démographique selon le scénario central,
in IEDOM Rapport annuel 2011 Guadeloupe*

La Réunion est cependant concernée, au même titre que les autres DOM insulaires, par les enjeux liés au vieillissement démographique. Selon les projections moyennes de l'INSEE, la part de la population âgée de 60 ans ou plus devrait doubler pour atteindre 25,8 % à l'horizon 2040. Moins élevée que dans les territoires antillais, **cette évolution touchera cependant un nombre deux fois plus important de personnes.** L'île compte en effet 841 000 habitants au 1^{er} janvier 2013, contre 406 000 en Guadeloupe et 395 593 en Martinique.

La poursuite du processus de transition démographique devrait conduire, à l'horizon 2040, à un rééquilibrage entre les classes d'âges les plus jeunes (moins de 20 ans) et les plus âgées (60 ans et plus).

c) Des populations qui restent jeunes en Guyane et à Mayotte

La situation démographique de la **Guyane**, tout à fait originale par rapport à celle des autres territoires français, présente **quatre traits spécifiques : la croissance très dynamique de la population guyanaise, qui demeure plus jeune que dans les autres DOM, résulte à la fois du niveau très élevé de la natalité et de l'importance de l'immigration.**

La Guyane est la région française qui connaît la plus forte croissance démographique. Malgré une diminution de 5,7 % au cours des années 1980 à 3,5 % en 1999 et à 2,5 % en 2011, le taux de croissance annuel de la population demeure très élevé par rapport à celui des autres

DOM et à celui de la France hexagonale. La population guyanaise, qui comptait environ 28 000 habitants au milieu des années 1950, s'établit à 250 109 habitants au 1^{er} janvier 2013. Elle a doublé depuis 1993 et devrait encore être multipliée par deux entre 2005 et 2030.

Cette évolution démographique est en majeure partie liée au **dynamisme de la natalité guyanaise**. Un taux de natalité de 26,1 pour mille en 2010, contre 12,5 pour mille dans l'hexagone en 2011, et un indicateur conjoncturel de fécondité qui atteint 3,5 enfants par femme en 2009 assurent un solde naturel bien supérieur à celui qui est nécessaire au renouvellement des générations.

L'immigration contribue quant à elle pour 40 % à la croissance de la population guyanaise. **Véritable terre d'immigration, la Guyane connaît une importante dynamique de peuplement qui la singularise fortement.**

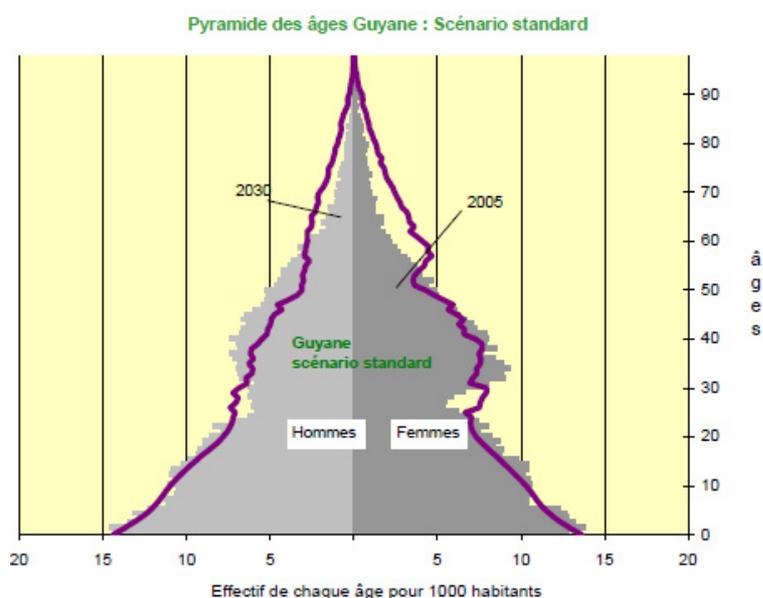
Selon l'enquête « Migrations, famille, vieillissement », la population âgée de 18 à 79 ans comptait en 2010 62 % de migrants¹ pour 38 % de natifs ; 39,1 % de ces migrants résident pendant plus de vingt ans sur le territoire guyanais ; 42,8 % d'entre eux sont nés à l'étranger (principalement au Suriname, en Haïti et au Brésil) ; 73,3 %, soit près des 3/4 des personnes nées en Guyane sont, à quelques générations d'écart, des descendants d'immigrants. Dans les autres DOM, la part des migrants dans la population de référence est au contraire minoritaire (16 % en Martinique, 20 % en Guadeloupe, 17 % à La Réunion), et la plupart d'entre eux sont nés en métropole. **Les arrivées concernent en Guyane principalement les adultes âgés de 20 à 40 ans et non des natifs de retour à l'âge de la retraite comme aux Antilles.**

Comme les autres DOM, la Guyane connaît également un **mouvement d'émigration des jeunes natifs âgés de 18 à 35 ans**, qui a été accéléré par l'installation de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Près d'un natif sur trois s'installe ainsi en métropole, la poursuite des études et l'emploi figurant dans les premiers motifs de départ.

Ces dynamiques contribuent à faire de la population guyanaise l'une des plus jeunes du territoire français avec celle de Mayotte : au 1^{er} janvier 2013, les moins de 20 ans représentaient 43,3 % de la population du département, contre environ 25 % dans l'hexagone. Sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie, le nombre des personnes les plus âgées connaîtra cependant une progression rapide à l'horizon 2030 : le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus passera de 14 000 personnes en 2007 à 46 000 en 2030 et 69 000 en 2040 ; celui des personnes âgées de 80 ans et plus connaîtra une augmentation encore plus rapide et sera multiplié par 8 à cette date. La part de la population

¹ Personnes nées hors de Guyane et qui s'y installent.

âgée de 60 ans et plus, qui s'établit aujourd'hui à 7,4 % contre 24 % dans l'hexagone, devrait ainsi doubler. **La structure triangulaire de la pyramide des âges guyanaise restera cependant caractéristique d'une population très jeune à l'horizon 2030.**



*Source : INSEE, projections de population
aux Antilles-Guyane à l'horizon 2030*

Certains des traits caractéristiques de la démographie guyanaise se retrouvent dans celle de Mayotte. La croissance de la population mahoraise est également très dynamique : elle s'établit à 3,1 % en 2013 pour une population de 212 645 personnes. Comme en Guyane, cette croissance soutenue résulte en grande partie de l'accroissement naturel de la population, porté par un taux de natalité très élevé à 30,5 pour mille. Elle est également renforcée par une forte immigration, les migrants provenant principalement des Comores. Enfin, la population mahoraise est également une population très jeune : plus d'un habitant sur deux a moins de vingt ans, l'âge médian étant tombé de 20 ans en 2007 à 17,5 ans en 2012, tandis que la part dans la population des personnes âgées de 60 ans et plus ne dépassait pas 4 % en 2012. **Mayotte est ainsi le plus jeune territoire de France.**

d) Le vieillissement démographique dans les collectivités d'outre-mer

(1) Un vieillissement démographique modéré à Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont aujourd'hui des territoires jeunes. On n'y comptait respectivement que 7,8 % et 12,4 % de personnes âgées de plus de 60 ans en 2009¹ ; 21,8 % de la population de

¹ IEDOM, Rapport annuel 2012.

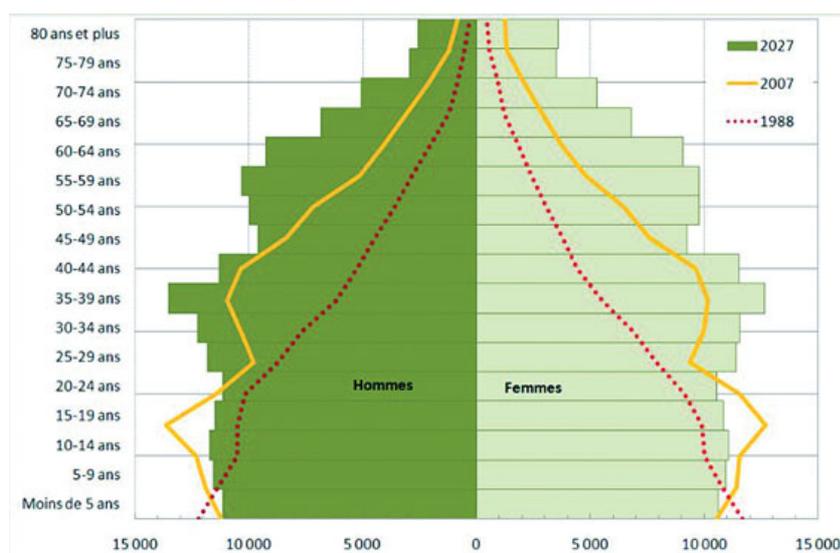
Saint-Barthélemy et 36,9 % de celle de Saint-Martin avait alors moins de 20 ans.

Ces collectivités **devraient conserver cette caractéristique à l'horizon 2030**, malgré un vieillissement modéré de la population : la part des plus de 65 ans à Saint-Martin devrait passer de 4,8 % en 2010 à 10,3 % en 2030, tandis que l'âge moyen de la population de Saint-Barthélemy est passé de 35,4 ans à 38,2 ans entre 1999 et 2009.

(2) En Polynésie française, un vieillissement brutal de la population à partir de 2017

La Polynésie française achève aujourd'hui sa transition démographique. En baisse constante depuis plusieurs décennies, le taux de natalité est passé de 21 pour mille en 2000 à 17 pour mille en 2009 ; l'indice conjoncturel de fécondité, qui s'établissait à 3,8 enfants par femme en 1988, atteint 2 enfants par femme en 2013 et devrait encore baisser à 1,9 enfant par femme en 2027.

La pyramide des âges polynésienne se transforme dans le même temps : d'une forme triangulaire caractéristique des populations jeunes en 1988, elle devrait passer à **l'horizon 2027 à une forme plus cylindrique**, dont le sommet de plus en plus large marquera le **vieillissement de la population**. Selon les projections de l'Institut statistique de la Polynésie française (ISPF), 17 % des Polynésiens auront alors plus de 60 ans, contre 10 % en 2009. L'âge moyen de la population polynésienne s'établira à 37 ans en 2027, soit une augmentation de 9 ans depuis 2007 et de 12 ans depuis 1988.



Source : ISPF, 2009

En raison de la baisse de la natalité et du solde migratoire négatif sur cette tranche d'âge, **la part des personnes les plus jeunes**

dans la population est au contraire en décroissance. On compte en 2012 24 % de Polynésiens de moins de 15 ans, contre 36 % en 1988 ; il en résultera une diminution de la population des jeunes actifs dans les prochaines années.

(3) À Wallis-et-Futuna, baisse de la natalité et émigration des jeunes

La combinaison à Wallis-et-Futuna d'une baisse de la natalité (le taux de fécondité est passé de 2,7 à 1,8 enfants par femme entre 2003 et 2011) et de l'augmentation de l'émigration des classes d'âges les plus jeunes, qui n'est pas compensée par de nouvelles arrivées, est à l'origine **de la diminution de la population** (chute de 18 % du nombre d'habitants entre 2003 et 2013) **et de son vieillissement.** La part des 60 ans et plus dans la population est ainsi passée de 7 % à 11 % de la population entre 1996 et 2008.

(4) Une forte diminution des populations jeunes à Saint-Pierre-et-Miquelon

Comme à Wallis-et-Futuna, les départs non compensés des étudiants et jeunes actifs sont à l'origine d'un déficit de la tranche d'âge des jeunes adultes : la part des jeunes de 15 à 29 ans dans la population est passée de 20 % en 1999 à 15 % en 2006.

(5) Transition démographique et vieillissement progressif de la population en Nouvelle-Calédonie

Aujourd'hui jeune, la population de Nouvelle-Calédonie, qui a amorcé sa transition démographique à partir du milieu des années 1990, sera confrontée à un vieillissement progressif à l'horizon 2025.

Plusieurs indicateurs, dont le niveau se rapproche de celui observé dans l'hexagone, témoignent de la progression de la transition démographique. On constate ainsi une baisse importante des taux de natalité et de fécondité, l'indice conjoncturel de fécondité étant passé de 3,2 à 2,17 enfants par femme entre 1990 et 2010.

Si la moitié des Calédoniens avait encore moins de 30 ans en 2009, la part des moins de 20 ans dans la population a diminué depuis 1996, passant de 39 % à 34 % en 2009. Dans le même temps, celle des plus de 60 ans a augmenté de 7 % à 11 %. **Selon les projections de l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE), on devrait assister à l'horizon 2025 à un triplement du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans, qui atteindra à cette date 11 % de la population totale ; 16,5 % de la population aura alors plus de 60 ans.**

2. Mutations des structures familiales et repli des solidarités intergénérationnelles

Les dynamiques démographiques à l'œuvre dans les outre-mer, qui induisent de profondes transformations des équilibres entre les différentes classes d'âge et donc de l'organisation du marché du travail et des solidarités, emportent **des conséquences sociales importantes** pour les populations de ces territoires. Le vieillissement de la population soulève ainsi plusieurs questions quant aux conditions d'existence actuelles et futures des plus âgés, qui déterminent **des besoins de solidarité grandissants**.

a) Un problème de financement des retraites lié à la faiblesse du niveau de l'emploi dans les outre-mer

(1) L'augmentation de la charge des retraites pour la population active

De la baisse de la natalité et de l'importante émigration des classes d'âge des jeunes adultes résultera **une forte diminution de la population en âge de travailler à l'horizon 2040 dans la plupart des outre-mer**. On devrait en effet constater une contraction de 25 % du nombre des actifs entre 2011 et 2040. En Martinique, l'effectif des 20-59 ans passerait ainsi de 51,7 % à 39,4 % de la population totale entre 2013 et 2040.

La population des classes d'âge les plus avancées continuant dans le même temps à progresser, **le rapport entre le nombre des personnes d'âge actif et celui des personnes retraitées connaîtra une dégradation marquée dès 2030. Il en découlera un problème de financement du système de protection sociale et notamment des retraites** ; la charge des retraites pour les actifs sera en effet de plus en plus importante.

Dans les DOM antillais comme à La Réunion, le **taux de dépendance vieillesse**¹ pourrait tripler entre 1990 et 2030. Il atteindrait alors **80 % en Martinique et 70 % en Guadeloupe, contre 61 % dans l'hexagone**. En 2040, il serait même de 101,8 % en Martinique, contre 35,3 % en 2007.

En Polynésie française, on devrait compter 2,2 actifs âgés de 20 à 59 ans pour une personne âgée de plus de 60 ans en 2030, selon les projections de l'ISPF, contre 4,5 en 2007 et 6 en 1988.

¹ Rapport entre le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus et celui des individus d'âge actif (20-59 ans).

(2) Une évolution renforcée par l'importance du chômage et la faiblesse des taux d'emploi

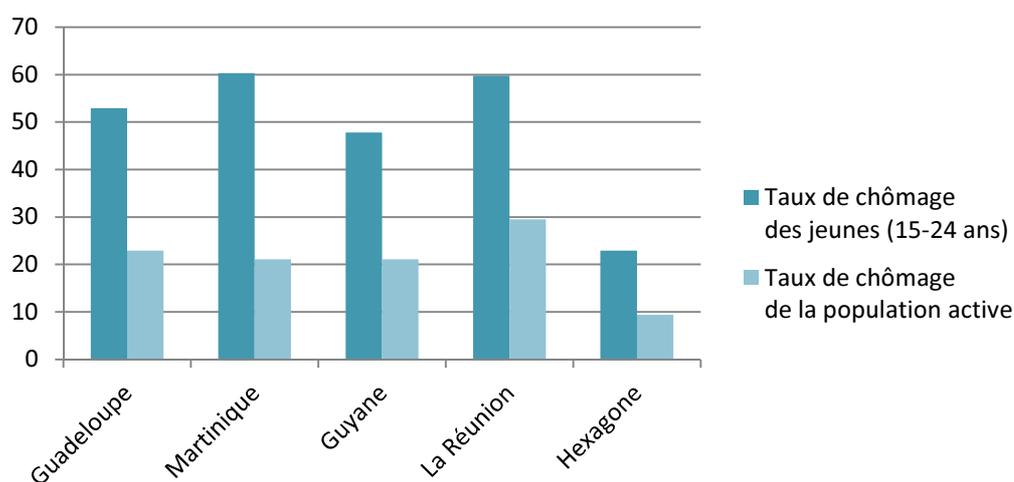
• **Des taux de chômage élevés et un faible niveau d'activité dans les DOM**

Les taux de **chômage**, en forte hausse depuis 2008, se situent à **un niveau très élevé dans les DOM** (25,2 % en moyenne, hors Mayotte, contre 9,7 % dans l'hexagone au premier trimestre 2014).

Selon l'INSEE, 26,2 % des actifs guadeloupéens, 22,8 % des actifs martiniquais, 21,3 % des actifs guyanais et 29 % des actifs réunionnais âgés de 15 à 64 ans étaient en chômage en 2013.

Le chômage touche particulièrement les jeunes : plus de 50 % des 15-24 ans présents sur le marché du travail sont au chômage en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion.

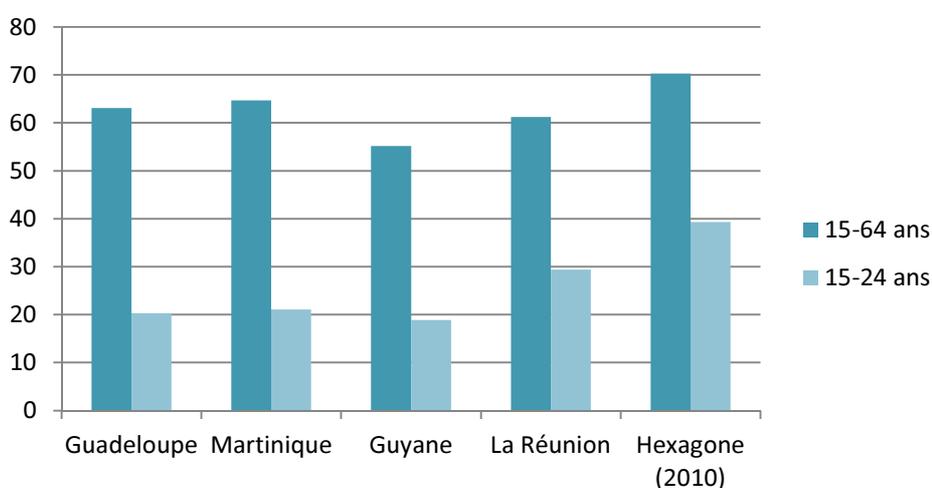
Un taux de chômage très élevé dans les DOM



Source : INSEE, Enquête emploi, données 2011

Le taux d'activité¹ des populations de ces territoires est en outre très faible : à 61 % en moyenne dans les DOM, il est inférieur de 9 points à celui de l'hexagone.

¹ Qui correspond au rapport entre le nombre d'actifs, en emploi ou au chômage, et l'ensemble de la population.

Un faible taux d'activité, notamment chez les jeunes

Source : INSEE, Enquête emploi, données 2011

On relevait en 2009 un taux de chômage de 17,6 % à Mayotte pour un faible taux d'activité de 39,4 %. Le chômage concerne sur ce territoire principalement les femmes (28,2 %), les jeunes (32 % pour les 15-24 ans) et les non diplômés (23,3 %). On observe **un important phénomène de « halo autour du chômage » à Mayotte** : 44 % des inactifs de 15 à 64 ans souhaitent travailler mais ne sont pas considérés comme des chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) car, pour la plupart, ils ne peuvent pas s'inscrire à Pôle emploi en raison de leur situation administrative.

• **Une situation de l'emploi dégradée dans les COM et en Nouvelle-Calédonie**

La situation de l'emploi est également marquée par une importante dégradation **dans les COM et en Nouvelle-Calédonie**, bien que **son évaluation statistique s'avère particulièrement difficile**. En raison de l'inexistence d'une Enquête emploi comparable à celle qui est menée dans les DOM par l'INSEE, la principale source d'information provient en effet des recensements. Les données disponibles présentent ainsi le double désavantage de ne renseigner qu'un taux de chômage déclaratif¹ et de devenir rapidement obsolètes en raison de la faible périodicité des opérations de recensement.

Sur certains territoires, et notamment en Polynésie française, **l'évaluation est d'autant plus délicate que les critères traditionnels de la mesure du chômage apparaissent inadaptés**. La mesure du chômage

¹ Le taux de chômage déclaratif renvoie aux personnes se déclarant à la recherche d'un emploi sans être formellement inscrites administrativement auprès d'un service de recherche d'emploi. La mesure de ce chômage diffère de celle du chômage au sens du BIT. Celui-ci comptabilise les personnes réunissant conjointement trois conditions : être sans emploi, être disponible pour occuper un emploi dans les quinze jours, être en recherche active d'emploi.

au sens du BIT repose sur la vérification de trois critères : sont comptabilisées comme chômeurs les personnes en âge de travailler qui n'ont pas travaillé au cours d'une période de référence, qui sont disponibles pour travailler dans les deux semaines, et qui effectuent des démarches actives de recherche d'emploi. En Polynésie française, l'importance du non salariat et de l'autoproduction, mais surtout l'absence de régime d'assurance chômage n'incitent pas les personnes sans emploi à se déclarer comme chômeurs. Il en résulte une probable sous-évaluation du chômage sur ce territoire¹.

Au sein des COM, **Saint-Barthélemy** se distingue par **une situation de l'emploi particulièrement favorable**. À un taux d'activité élevé (83,4 %) par rapport à l'hexagone (70,9 %) comme aux DOM est en effet associé un très faible taux de chômage en 2009 (3,2 %).

À la même date, le taux de chômage à **Saint-Martin** s'établissait à 27 % (contre environ 9 % dans l'hexagone en 2009). Le chômage touche particulièrement les femmes, qui représentent 62 % de la population active sans emploi.

Le taux de chômage à **Wallis-et-Futuna** était évalué à 11,8 % en 2013. Ce territoire affiche **un très faible taux d'activité**. Celui-ci, après une nette progression depuis 2003 (de 41 à 44 % à Wallis et de 23 à 30 % à Futuna), s'établissait à 40 % en 2008.

Ces indicateurs doivent cependant être interprétés en tenant compte des caractéristiques des sociétés wallisienne et futunienne. La plupart des habitants exercent une activité d'autoconsommation ou une activité temporaire non déclarée et se déclarent comme inactifs. Un service de l'inspection du travail et des affaires sociales (Sitas), auprès duquel les demandeurs d'emploi peuvent s'inscrire afin de bénéficier d'offres d'emploi locales, a été mis en place dans les années 2000. Cependant, il n'existe aucune obligation d'inscription auprès de ce service et les habitants ne bénéficient pas d'une indemnisation du chômage.

La situation de l'emploi à **Saint-Pierre-et-Miquelon** est difficile depuis la fin brutale de la pêche industrielle à la morue en 1992 et le passage à une économie tertiaisée. En outre, dans un marché du travail caractérisé par la saisonnalité, on constate de fortes hausses saisonnières du nombre de demandeurs d'emploi. Le chômage **touche principalement les jeunes** : pour un indicateur de chômage global de 7,39 % en 2011², le taux de chômage des jeunes hommes âgés de 20 à 24 ans atteint 36,2 %.

¹ Institut statistique de la Polynésie française, *Points forts de la Polynésie française*, n° 1/2009. États généraux de la Polynésie française, 2009.

² L'indicateur de chômage utilisé pour Saint-Pierre-et-Miquelon est le rapport entre les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM 1) et la population active.

En Polynésie française, le recensement de 2012 a relevé un taux de chômage de **21,8 %**, soit un quasi doublement par rapport à celui constaté en 2007 et à la moyenne des taux rapportés au cours des vingt-cinq dernières années.

Ce chômage **touche massivement les jeunes** : les moins de 25 ans et les moins de trente ans représentent respectivement 42 % et les 63 % des chômeurs polynésiens. 57 % des actifs de moins de 25 ans étaient au chômage en Polynésie française en 2012, contre 24 % dans l'hexagone à la même date.

Si le chômage touche faiblement en apparence les plus âgés (entre 40 et 55 ans), c'est que le taux d'activité de cette catégorie de population est faible, ce qui peut traduire un retrait d'activité des chômeurs découragés¹. L'ISPF souligne ainsi que, pour un taux d'activité global de la population de 56,4 %, **le taux d'activité des plus de 50 ans est exceptionnellement faible** en Polynésie française : près d'une personne âgée de 50 à 59 ans sur deux est à la retraite ou se déclare indisponible pour occuper un emploi.

Selon les données du recensement réalisé en 2009 **en Nouvelle-Calédonie** (ISEE), le taux de chômage s'y élèverait à **14 %**. Moins élevé que celui constaté dans les DOM, ce taux reste important relativement au taux de chômage de l'hexagone et des pays de l'OCDE (8,3 % en moyenne en 2008). Le taux d'activité, qui s'établissait à 67 % à la même date, est particulièrement faible pour les jeunes de 15 à 24 ans (52,4 %) et pour les personnes âgées de 55 à 64 ans (36,3 %).

• Un faible niveau de formation des populations ultramarines

Les populations des DOM sont caractérisées par **un niveau de formation inférieur à celui de la population hexagonale**. Tandis qu'en métropole 21 % des jeunes non scolarisés âgés de 20 à 24 ans n'ont pas de diplôme du secondaire, cette proportion atteint 29 % en Martinique, 31 % en Guadeloupe, 37 % à La Réunion et jusqu'à 61 % en Guyane selon les recensements de population de 2009.

Selon Fabrice Lengart, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE, que la délégation sénatoriale à l'outre-mer a auditionné le 9 août 2012, la part des personnes diplômées augmente avec l'élévation du niveau de formation dans l'hexagone comme dans les DOM. La situation des résidents domiens reste cependant défavorable par rapport à celle des résidents hexagonaux, notamment parce qu'une partie de diplômés natifs des DOM n'y résident pas au moment des recensements.

¹ F. Venayre, « L'emploi en Polynésie française : situation actuelle et difficultés d'interprétation », *Revue juridique polynésienne*, 2009.

b) Une situation économique et sanitaire des personnes âgées plus précaire que dans l'hexagone

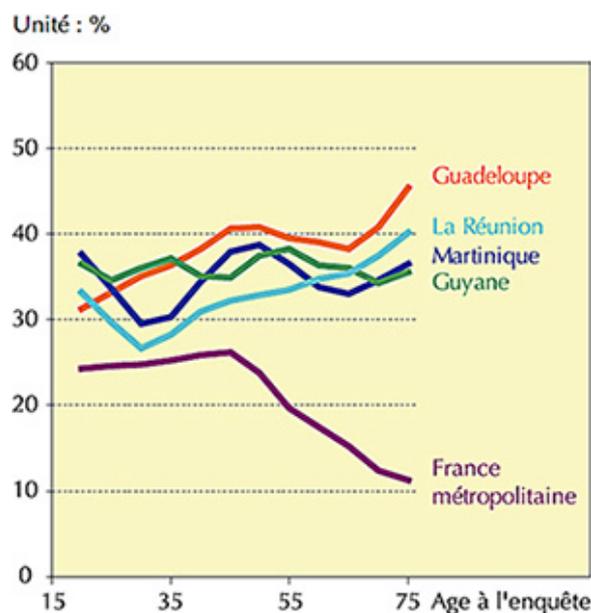
Au vieillissement de la population ultramarine sont associés de forts enjeux sanitaires et sociaux, dans la mesure où la population ultramarine est frappée par **une précarité plus importante que celle observée dans l'hexagone et qui s'accroît notablement avec l'avancée en âge.**

(1) Une précarité économique fortement ressentie dans les DOM

Selon l'enquête « Migrations, famille, vieillissement », **la pauvreté ressentie apparaît nettement plus présente dans les DOM que dans l'hexagone**, notamment en Guadeloupe et à La Réunion. La part des personnes déclarant « *y arriver difficilement financièrement* » ou « *ne pouvant pas y arriver* » sans s'endetter atteint 30 à 45 % de l'effectif interrogé, contre 11 à 26 % dans l'hexagone. Selon un récent sondage¹, 51 % des Réunionnais déclarent peiner à finir le mois.

La pauvreté plus durement ressentie dans les DOM

Personnes déclarant « *ne pas pouvoir s'en sortir sans faire de dette* » ou « *y arriver difficilement* » en fonction de l'âge



Source : Enquête Migrations, Famille et Vieillesse, Ined- Insee 2009-2010. Et ERFI pour la France métropolitaine

Cette précarité ressentie reflète **une situation économique objectivement moins favorable que dans l'hexagone.** En 2009, la proportion de bénéficiaires de *minima* sociaux dans la population âgée de

¹ Sondage réalisé par l'institut IPSOS pour Antenne La Réunion et L'info.re, 2013.

vingt ans ou plus atteignait 28 % en Guadeloupe et 25 % en Martinique contre 7 % sur le territoire hexagonal. Avec 32 % de la population concernée à La Réunion, 31 % en Guadeloupe, 27 % en Martinique et 20 % en Guyane, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse est sept fois plus élevé dans les DOM que dans l'hexagone (4 %) à la même date. En prenant les conjoints et les enfants à charge des allocataires, **le RSA socle couvrait 490 000 personnes dans les DOM à la fin de l'année 2012, soit 22 % de la population.**

La permanence d'un taux de chômage élevé, en créant des trajectoires discontinues et des carrières incomplètes, contribue à renforcer le niveau de précarité des populations qui atteignent l'âge de la retraite. Il est souvent **difficile aux populations de reconstituer une carrière ouvrant droit à une retraite suffisante.**

(2) Inégalités de santé et augmentation de la dépendance des personnes âgées

Selon l'enquête Erfi de l'INED, **les populations des DOM vieillissent moins longtemps en bonne santé que celles de l'hexagone.** La proportion de personnes se déclarant en mauvaise santé après 72 ans dans l'hexagone se retrouve dans les DOM dès l'âge de 60 ans. Alors que la part des personnes âgées de 75 ans et plus se déclarant « *en mauvais état de santé* » ou « *très limitées dans leurs activités quotidiennes* » s'établit à 40 % dans l'hexagone, elle atteint 60 % aux Antilles et 70 % en Guyane ou à La Réunion.

La population des DOM sera ainsi particulièrement concernée par le problème de la dépendance, ce qui annonce des difficultés sanitaires importantes à l'horizon 2030 dans un contexte de **sous-équipement global de ces territoires en établissements d'accueil et de soins pour personnes âgées.**

Au total, **la double dynamique d'élévation du taux de chômage et de progression de la dépendance pourrait fortement peser sur la soutenabilité des politiques sociales,** d'autant que les solidarités familiales traditionnellement fortes deviennent aujourd'hui moins importantes.

c) *Mutation des structures familiales et recul des solidarités intergénérationnelles*

(1) Une augmentation du nombre de familles monoparentales

On observe dans l'ensemble des DOM, à l'exception de La Réunion, une augmentation notable du nombre de familles monoparentales. Selon l'enquête « Migrations, famille, vieillissement », tandis que seulement 2 % des **enfants de 0 à 10 ans** grandissent dans une famille monoparentale dans l'hexagone, cette situation concerne **31 % des enfants martiniquais, 29 % des enfants guadeloupéens, 24 % des**

enfants guyanais et 10 % des enfants réunionnais. Aux Antilles et en Guyane, la monoparentalité concerne au total un ménage sur quatre, tandis qu'elle concerne moins d'un ménage sur dix dans l'hexagone. La progression est particulièrement importante en Guyane, où la proportion de familles monoparentales est passée de 29 % en 1999 à 34 % en 2006.

On n'observe pas la même évolution à La Réunion ni dans les COM, Saint-Martin constituant une exception à cet égard avec 34 % de familles monoparentales.

Ces familles monoparentales sont particulièrement frappées par la précarité économique. En majorité composées de femmes célibataires, elles sont plus concernées par les difficultés d'emploi et la faiblesse des revenus. 67 % des enfants vivant dans une famille monoparentale ont ainsi des parents inactifs à La Réunion ; cette proportion s'élève respectivement à 65 % et 55 % en Guyane et en Guadeloupe. 32 % des ménages monoparentaux martiniquais et guyanais et près de 25 % d'entre eux en Guadeloupe se situent sous le seuil de bas revenus.

(2) Des solidarités intergénérationnelles mises à mal

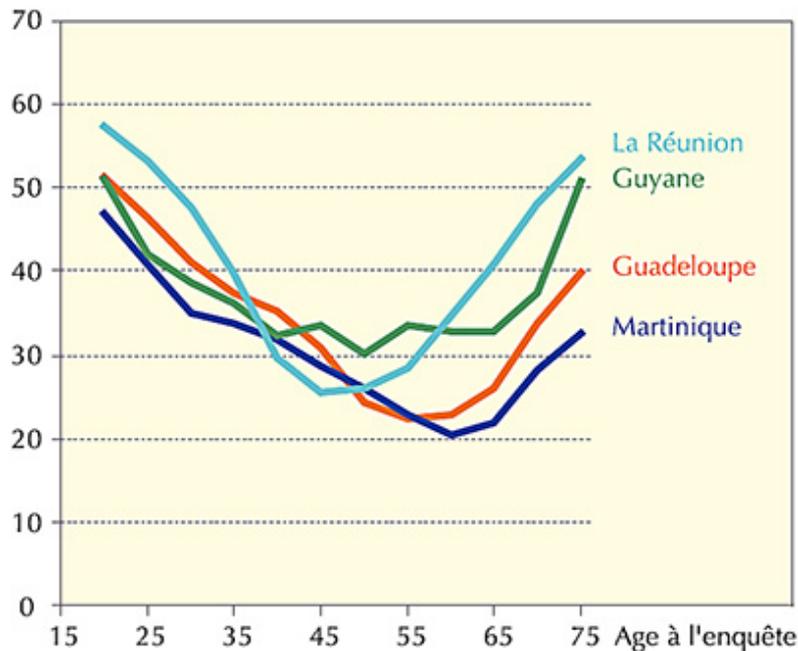
Traditionnellement fortes dans les outre-mer, **les solidarités intergénérationnelles jouent un rôle important dans l'amélioration des conditions de vie des plus âgés.** Si la précarité est moins fortement ressentie en Guyane et à La Réunion qu'en Guadeloupe, alors que la situation économique de la population y est objectivement moins favorable, c'est sans doute grâce à l'effet des solidarités familiales. De manière contrastée selon les territoires, **ces solidarités tendent cependant à aujourd'hui à reculer** sous l'effet de plusieurs facteurs.

L'enquête « Migrations, famille, vieillissement » a mis en évidence la permanence de solidarités familiales importantes dans les DOM. Celles-ci sont principalement dirigées vers les classes d'âge les plus vulnérables, qui recouvrent les moins de 25 ans et les plus de 75 ans, et sont très largement supportées par la « génération-pivot » des 45-55 ans.

Tandis que les moins de 25 ans bénéficient d'aides en majorité financières, les plus de 75 ans reçoivent principalement des aides non financières. La génération-pivot est quant à elle contributrice nette : supportant à la fois la charge de l'aide aux parents et aux enfants, c'est elle qui en bénéficie le moins.

Cette solidarité intergénérationnelle demeure particulièrement forte à La Réunion où 60 % des 15-27 ans et 50 % des 60-65 ans reçoivent une aide régulière de leur famille.

Personnes déclarant recevoir une aide régulière selon l'âge
(En %)



Source : enquête Migrations, famille et vieillissement, INED-INSEE, 2009-2010

Le maintien de ces aides intergénérationnelles assure à la fois une forme de **redistribution**, qui permet d'atténuer les effets du chômage massif des jeunes, et une **compensation du manque de structures d'accueil et de soins pour les personnes âgées**. En Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, on ne dénombre que 1 à 3 % de personnes âgées vivant en maison de retraite ou en établissement médicalisé : la majorité d'entre elles cohabitent avec leurs enfants. Face à la progression de la dépendance, les solidarités familiales permettent ainsi encore de compenser le sous-équipement de ces territoires.

Mais ces solidarités se délitent aujourd'hui progressivement, notamment dans les Antilles. Le niveau élevé du chômage et les difficultés économiques réduisent la capacité des jeunes générations à apporter une aide aux plus âgés. L'émigration des jeunes adultes est en outre à l'origine d'une dispersion géographique des familles. Selon l'enquête « Migrations, famille, vieillissement », 13 % des personnes âgées martiniquaises n'ont ainsi aucune famille dans le département.

Recommandation n° 4 - Afin de définir des politiques publiques adaptées en direction de la jeunesse et des personnes âgées et de relever le défi de la transition démographique en prenant en compte les évolutions à l'œuvre dans les outre-mer :

- Améliorer la connaissance des évolutions démographiques en outre-mer, notamment en renforçant la **fréquence des enquêtes**, afin que l'ensemble des territoires ultramarins puissent disposer d'éléments statistiques comparables à ceux qui existent pour l'hexagone.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

&& Rapport sur les niveaux de vie dans les outre-mer &&

M. Michel Vergoz, président. – Mes chers Collègues, j'ai le plaisir de présider notre séance d'aujourd'hui en lieu et place du président Serge Larcher retenu en Martinique par le décès d'un proche et qui vous prie de bien vouloir l'excuser.

Nous voilà réunis pour une dernière séance de travail avant la suspension estivale et le renouvellement pour moitié du Sénat.

Après les enjeux relatifs aux potentiels des ZEE ultramarines au mois d'avril, il nous revient aujourd'hui d'entendre la présentation, par Éric Doligé et moi-même, puisque nous sommes co-rapporteurs, d'une étude sur les niveaux de vie dans les outre-mer, en lien avec la thématique de la vie chère, thématique que nous avons retenue pour nos travaux comme particulièrement emblématique de la vulnérabilité de nos territoires.

La vie chère constitue en effet une caractéristique commune à tous les outre-mer contre laquelle la parade n'a pas encore été trouvée. Malgré une prise de conscience des pouvoirs publics après la profonde crise qui a secoué les DOM en 2009 et l'adoption de mesures volontaristes tendant à actionner divers leviers – je pense en particulier à la LODEOM et à la loi plus récente de novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer –, le phénomène de vie chère perdure dans les outre-mer. En conséquence, les populations ultramarines connaissent des retards dans l'évolution de leur niveau de vie par rapport à l'hexagone, même si elles apparaissent généralement comme privilégiées par rapport aux voisins de leurs environnements régionaux respectifs.

La question des niveaux de vie recouvre deux volets complémentaires : celui des conditions d'accès aux denrées et services et notamment le niveau et le processus de formation des prix, d'une part, celui des moyens dont disposent les populations pour se les procurer, d'autre part. C'est, jusqu'à présent, le premier volet, celui des prix et de leur formation, qui a été au cœur des débats et des recherches de

solution. Le second volet, celui des revenus et des niveaux de vie, n'est pourtant pas de moindre importance et a été choisi pour la présente étude.

Sauf observations à ce stade de votre part, je propose de « changer de casquette » et de passer immédiatement à la présentation du rapport.

M. Éric Doligé, co-rapporteur. - Mes chers collègues, avant d'entrer dans le vif du sujet, je commencerai par quelques explications méthodologiques.

Comme l'a indiqué à l'instant Michel Vergoz avec sa casquette de président de séance, notre choix s'est porté pour cette étude relative au thème de la vie chère sur la question des niveaux de vie dans les outre-mer plutôt que sur la question du niveau des prix et de leur formation. Le thème de la vie chère, dont le choix s'imposait tant il est prégnant dans nos outre-mer, est très vaste et recoupe l'ensemble des problématiques économiques et sociales : sauf à réaliser un travail global superficiel sans réel intérêt, il nous a semblé nécessaire d'adopter une démarche séquencée.

Sur la question des prix, plusieurs études sectorielles ont été publiées au cours des derniers mois - je pense notamment à celles sur les prix pratiqués par les compagnies aériennes desservant les outre-mer ou celles sur les tarifs bancaires - et plusieurs réformes ont été engagées- je pense au décret sur le prix des carburants ou au bouclier qualité-prix - : aussi nous est-il apparu préférable de ne pas interférer. Mais nous pourrions imaginer de revenir sur ces questions de formation et de niveau des prix dans le prochain programme de travail de la délégation afin d'évaluer les dispositifs de régulation mis en place !

Pour aujourd'hui, avec Michel Vergoz, nous vous proposons de nous placer du côté des familles ultramarines, du côté des consommateurs de biens et de services et du marché du travail plutôt que du côté des mécanismes de marché et de formation des prix.

Nous nous sommes intéressés principalement aux ressources et aux modes de consommation des familles ultramarines tout en adoptant une démarche comparative - comparaison des outre-mer entre eux, comparaison avec l'hexagone mais aussi comparaison avec l'environnement régional - et en tentant une mise en perspective, notamment au regard des évolutions démographiques qui constituent le grand défi des prochaines décennies.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur. - Si, en termes relatifs dans l'espace et dans le temps, les outre-mer ne paraissent pas si mal lotis, la progression des niveaux de vie semble cependant marquer le pas dans la période la plus récente. Les ressources des ménages ultramarins se caractérisent par de fortes spécificités et les évolutions démographiques

et sociétales qui se dessinent appellent une adaptation corrélative des politiques publiques pour éviter de graves dérives.

Tout d'abord, dans leurs environnements régionaux respectifs et, plus globalement, si l'on observe les classements à l'échelle mondiale, les outre-mer français font le plus souvent figure d'eldorados.

Ils apparaissent en premier lieu comme de véritables îlots de prospérité au sein de leurs aires géographiques respectives : quelques exemples suffisent à s'en convaincre.

Dans l'Océan indien, le niveau de richesse par habitant de La Réunion est plus de trois fois supérieur à celui de l'île Maurice, qui est distante d'à peine 250 kilomètres ; celui de Mayotte, le moins riche de nos DOM, est plus de dix fois supérieur à celui des Comores et près de vingt fois supérieur à celui de Madagascar. Or, n'oublions pas que Madagascar dont le territoire est légèrement supérieur à celui de la France est peuplé de plus de vingt millions d'habitants. La Martinique et la Guadeloupe affichent quant à elles le niveau de vie le plus élevé du bassin caribéen, juste après la Barbade. En Amérique du Sud, la Guyane présente également le deuxième niveau de richesse par habitant après le Venezuela.

Les COM et la Nouvelle-Calédonie offrent un tableau plus contrasté à cet égard, notamment parce que certaines d'entre elles sont voisines de pays qui comptent parmi les plus industrialisés et les plus riches du monde, comme les États-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Pour autant, les territoires français du Pacifique se classent très honorablement par rapport à leurs voisins, notamment par rapport aux petits États insulaires : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française se classent respectivement en troisième et quatrième position de la zone, tandis que Wallis-et-Futuna, dont le PIB par habitant n'est pas le plus élevé de nos outre-mer, fait figure de voisin riche par rapport au Vanuatu ou aux îles Fidji.

La mesure de la richesse économique ne peut cependant suffire à rendre compte du niveau de vie des territoires ultramarins : comme nous l'avions souligné lors de la conférence organisée en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD) le 23 novembre 2012, il faut également prendre en compte l'indice de développement humain (IDH). Celui-ci repose sur l'agrégation de trois composantes - la mesure du revenu par habitant, de l'état de santé et du niveau d'éducation de la population - et permet ainsi de mesurer le développement d'un territoire à la fois dans son aspect économique et dans son aspect social.

De ce point de vue, nos outre-mer se situent également généralement dans le peloton de tête de leur environnement régional respectif, et affichent tous, à l'exception de Mayotte, un IDH comparable à celui des pays à développement humain très élevé ou élevé. Mayotte,

qui se classerait dans le groupe des pays à développement humain moyen, se situe tout de même largement devant les Comores ou même devant l'Afrique du Sud.

Malgré ces performances régionales notables, et en dépit du rattrapage économique observé au cours des années 1990, l'écart de niveau de vie entre les outre-mer et l'hexagone demeure important et peine à se résorber, principalement sur le plan économique.

En moyenne en 2010, l'IDH des territoires ultramarins (hors Mayotte) était inférieur de 12 % à celui de l'hexagone, les écarts s'échelonnant de 7 % pour la Guadeloupe à 17 % pour la Polynésie française. Tous les outre-mer présentaient un IDH inférieur à celui du département hexagonal le moins bien classé, le Pas-de-Calais.

Il est à noter que les performances des outre-mer sont meilleures en matière sociale que dans le champ économique - à l'exception cependant de la Nouvelle-Calédonie, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Cette situation est assez originale, car on observe généralement une corrélation entre le niveau de la composante économique de l'IDH et celui de sa composante sociale.

Une analyse plus fine montre qu'au sein de l'indice de développement social, ce sont les performances en matière de santé plutôt que celles en matière d'éducation qui tirent l'IDH des outre-mer vers le haut : selon l'AFD, l'écart entre l'hexagone et les collectivités ultramarines était de 5 % seulement en matière sanitaire, contre 25 % dans le domaine de l'éducation. Pour autant, certaines évolutions récentes dans le domaine sanitaire délivrent des signaux alarmants : le rapport de la Cour des comptes sur la santé dans les outre-mer publié en juin 2014 met ainsi en évidence une progression de la mortalité infantile entre 2000 et 2012 dans plusieurs territoires ultramarins. Elle atteint jusqu'à 16,1 pour mille naissances en Guyane, contre 3,3 dans l'hexagone ; dans les autres outre-mer, le taux oscille entre 4,1 et 9,8.

Si la progression des taux de réussite au baccalauréat enregistrée dans plusieurs outre-mer au cours des dernières années offre un motif légitime de satisfaction, elle ne doit pas masquer la réalité du retard éducatif qui frappe une partie non négligeable de la jeunesse ultramarine - étant entendu qu'il existe d'importantes disparités entre les territoires. Alors que la part de jeunes de 18 ans en difficulté de lecture s'élève à 10 % en moyenne en 2012 pour l'ensemble de la France, elle atteint jusqu'à près de 50 % en Guyane et 75 % à Mayotte, toutes deux touchées par une non scolarisation massive de leur jeunesse.

Le caractère quelque peu bancal du niveau de développement des outre-mer, au détriment de son aspect économique, est confirmé par la comparaison de leur niveau de richesse par habitant avec celui de l'hexagone. Dans les DOM, il est inférieur de 31 et 37 % pour la

Martinique et la Guadeloupe, 38 % pour La Réunion, 51 % pour la Guyane et jusqu'à 79 % pour Mayotte. Tandis que le niveau de richesse par habitant de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Nouvelle-Calédonie est comparable à celui de l'hexagone, il lui est inférieur de respectivement 43 % et 68 % en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

L'écart de richesse entre les outre-mer et l'hexagone apparaît tout aussi clairement selon d'autres indicateurs. L'enquête « Budget des familles » réalisée par l'Insee dans les DOM a montré qu'en 2006, le revenu disponible par unité de consommation des ménages domiens était inférieur de 38 % à celui des ménages hexagonaux. Le niveau de vie médian mahorais ne correspondait même qu'à 16 % de celui de l'hexagone ! D'un point de vue fiscal, la tranche de revenus la plus basse, comprise entre 0 et 9 400 euros, concernait en 2010 un quart des ménages hexagonaux, contre la moitié des ménages domiens et deux-tiers de ceux de Saint-Martin - mais 26 % seulement de ceux de Saint-Barthélemy.

Des progrès importants restent donc à accomplir pour achever la convergence de niveau de vie entre l'hexagone et les outre-mer, entre lesquels subsiste un écart de développement estimé à 20 ans par l'AFD.

Or, la situation est d'autant plus préoccupante qu'après un rattrapage spectaculaire au cours des années 1990, le mouvement de résorption des écarts de niveau de vie entre les outre-mer et l'hexagone a connu un net ralentissement. Entre 1994 et 2010, l'écart du niveau de richesse par habitant observé entre la Guadeloupe et l'hexagone avait par exemple été ramené de 63 % à 37 %. Cependant, le tournant des années 2000, et plus encore la crise économique et financière qui a éclaté en 2008-2009, ont marqué une dommageable inflexion de ce mouvement. Dans les Antilles et en Nouvelle-Calédonie, les écarts de développement se combleront beaucoup plus lentement qu'autrefois. Dans les autres collectivités ultramarines, la tendance au rattrapage observée dans les années 1990 s'est interrompue ; en Polynésie française, on note même un nouvel accroissement des écarts.

M. Éric Doligé, co-rapporteur. - La première condition, pour remédier à cet état de fait, serait de pouvoir disposer de données fiables et actualisées, qui permettraient d'établir un constat documenté et actualisé à partir duquel élaborer des solutions précises et ciblées. Or, vous venez de l'entendre dans l'état des lieux que vient de dresser Michel Vergoz, il a souvent parlé à l'imparfait, ou alors n'a cité que quelques collectivités ultramarines : ce n'était pas que nous ayons volontairement sélectionné des données anciennes ou que nous n'ayons pas souhaité être exhaustifs dans l'élaboration de notre rapport, mais comme nous l'avons déjà maintes fois relevé, la couverture statistique des outre-mer est très insuffisante.

Les DOM sont ainsi exclus de certaines grandes enquêtes nationales conduites par l'Insee, et qui fournissent pourtant des éléments précieux sur les niveaux de vie des populations : je pense par exemple à l'enquête dite « ERFS » sur les revenus fiscaux et sociaux des ménages, ou encore à l'enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie, dite « SRVC ». Dans ces conditions, le niveau de vie des populations d'outre-mer ne peut être évalué qu'à partir des résultats d'une enquête spécifique, l'enquête « Budget des familles »... qui n'est cependant conduite qu'une fois tous les cinq ans et dont les conclusions se font attendre. À l'heure où nous vous présentons ce rapport, nous attendons toujours les résultats de l'enquête menée en 2011, annoncés pour début 2014 et qui devraient être publiés prochainement. Nous n'avons donc pu nous fonder que sur les résultats de l'enquête menée en 2006.

La situation n'est pas meilleure pour les COM. Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas couverte par l'enquête « Budget des familles ». Dans les collectivités du Pacifique, où la conduite des enquêtes statistiques relève de la responsabilité des gouvernements locaux, les différences méthodologiques retenues dans les études ou leur ancienneté limitent la portée des enseignements que l'on peut en tirer.

Le caractère obsolète des données disponibles est particulièrement criant pour certaines collectivités : pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, une donnée aussi fondamentale que le niveau de richesse par habitant n'a pas été actualisée depuis 1999, soit depuis 15 ans ! En tant que DOM, Mayotte sera désormais couverte par l'enquête « Budget des familles » ; cependant, pour l'élaboration du présent rapport, les éléments dont nous disposions remontaient le plus souvent à l'année 2009, voire à 2005.

Dans ce contexte, nous ne pouvons que préconiser une forte amélioration de l'évaluation statistique des outre-mer, ce qui pourrait passer par deux voies. Il serait tout d'abord pertinent d'élargir le champ d'action de l'Insee en direction des DOM avec la réalisation d'enquêtes plus fréquentes sur les revenus fiscaux et sociaux et sur les revenus et les conditions de vie. Afin d'harmoniser les méthodologies et les calendriers, on pourrait également imaginer un approfondissement du partenariat conclu en 2004 entre les différents instituts statistiques compétents outre-mer dans le cadre du projet « Comptes économiques rapides pour l'outre-mer » (Cerom), qui fonctionne semble-t-il de manière satisfaisante, et un resserrement des liens avec les instituts statistiques relevant de la compétence des collectivités du Pacifique.

Dans la même logique, il apparaît indispensable de développer les travaux des observatoires des prix, des marges et des revenus, et de les faire davantage porter sur la problématique des ressources.

Prévus par la loi d'orientation du 13 décembre 2000, et effectivement mis en place seulement sept ans plus tard dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les observatoires ont récemment vu leur indépendance et leurs attributions renforcés. Un décret du 6 juillet 2010 a prévu que leur présidence revenait non plus au préfet, mais à des magistrats des chambres régionales des comptes. La loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique des outre-mer leur a par ailleurs confié de nouvelles fonctions dans le cadre du dispositif du « bouclier qualité-prix ».

Pour autant, les observatoires se sont encore trop peu saisis de la question des ressources des ménages ultramarins, qui est pourtant indissociable du traitement de la question du pouvoir d'achat et de la vie chère en outre-mer. Depuis leur création, leur activité a presque exclusivement porté sur l'analyse et le suivi du niveau et de la formation des prix. Nous avons été informés qu'une enquête sur ce thème était en cours aux Antilles-Guyane, mais les résultats n'en sont malheureusement pas encore disponibles.

Cette lacune s'explique sans doute en partie par les obstacles matériels, juridiques et institutionnels auxquels se heurtent les observatoires et qui brident leurs possibilités d'investigation sur la question des revenus. Nous avons pu constater qu'ils faisaient face à une insuffisance criante de moyens, notamment humains. Par ailleurs, le secret des données fiscales et sociales qui peut leur être opposé, comme ce fut le cas à Saint-Pierre-et-Miquelon où une étude engagée en février 2011 a dû être suspendue, empêche tout travail d'ampleur sur les ressources des ménages. Enfin, la coordination de leur action apparaît encore insuffisante, malgré les réels progrès observés au cours des deux dernières années. Nous avons ainsi été informés qu'une réunion annuelle réunissant l'ensemble des présidents d'observatoires, en présence des préfets et de membres d'autres administrations intéressés comme la DGCCRF, s'était tenue au ministère des outre-mer au cours des deux dernières années. Il semble cependant nécessaire d'aller plus loin pour répondre à la demande des présidents des observatoires, qui réclament dans leur ensemble une coordination plus institutionnalisée.

Il s'agit d'éviter que les observatoires, qui pourraient constituer un outil très intéressant au service de la lutte contre la « vie chère », ne deviennent de simples vitrines ou coquilles vides. Nous avons identifié trois directions pour leur permettre de se saisir véritablement des prérogatives qui leur ont été confiées. En premier lieu, il est indispensable que soit dédié à chaque observatoire au moins un emploi de cadre permanent, en assurant la prise en charge des frais de fonctionnement afférents, indépendamment - et j'insiste sur ce point - de leur budget « études ». En second lieu, l'amélioration de la coordination entre les observatoires doit être poursuivie, dans un cadre plus

institutionnalisé et de ce fait plus pérenne. Enfin, pour leur permettre de mener à bien leurs investigations dans le domaine des revenus, il pourrait être envisagé de prévoir des dérogations à la confidentialité des données fiscales et sociales. Ces dérogations seraient bien entendu très strictement encadrées pour tenir compte à la fois de la composition des observatoires et du caractère personnel et particulièrement sensible des données concernées.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur. - Après cet exercice de comparaison, nous nous sommes intéressés dans un second temps aux particularités économiques et démographiques des sociétés ultramarines qui peuvent expliquer, au moins en partie, les écarts de niveau de vie avec l'hexagone.

Nous nous sommes tout d'abord penchés sur les inégalités de revenus dans les territoires ultramarins, qui apparaissent beaucoup plus marquées que dans l'hexagone, avec une forte prévalence des situations de pauvreté.

Dans les DOM, le rapport entre le revenu plancher par unité de consommation des 20 % des ménages les plus riches et le revenu plafond des 20 % les plus modestes est de 3,2, contre 2,2 dans l'hexagone. À La Réunion, l'indice de Gini est évalué à un niveau plus élevé que celui de Paris, qui constitue pourtant le département le plus inégalitaire de l'hexagone. D'une manière générale, et alors que l'on avait noté un mouvement de résorption des inégalités entre 1995 et 2001, l'Insee signale qu'elles tendent aujourd'hui à s'accroître plus rapidement que dans l'hexagone.

Les COM ne sont pas épargnées par cette exacerbation des inégalités. En Nouvelle-Calédonie, le niveau de l'indice de Gini se rapproche davantage de celui observé dans les pays sous-développés qu'à celui mesuré dans l'hexagone. Il a même légèrement augmenté entre 1991 et 2008 et stagne aujourd'hui à un niveau analogue à celui de pays comme le Burundi ou la Thaïlande. La situation de la Polynésie française est comparable de ce point de vue.

Ces inégalités se traduisent par des taux de pauvreté très élevés. Si l'on se fonde sur le seuil de pauvreté constaté au niveau régional, leur valeur s'échelonne de 17 % en Nouvelle-Calédonie et à La Réunion à près de 28 % à Mayotte, contre 13 % dans l'hexagone. La situation est d'autant plus inquiétante qu'elle ne semble pas s'améliorer : entre 2001 et 2006, la proportion de ménages pauvres a augmenté de 3 points à La Réunion et de 4 points aux Antilles, et il est à craindre que la crise financière que nous avons traversée n'ait encore accentué ce phénomène.

Cette prévalence des situations de pauvreté se reflète dans la structure de consommation des ménages ultramarins, qui se caractérise par l'importance des dépenses contraintes. Les produits alimentaires

absorbent ainsi une part sensiblement plus importante du budget des ménages ultramarins que des ménages hexagonaux, notamment pour ceux qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté : la proportion s'échelonne de 17 % en Guyane et 18 % en Nouvelle Calédonie, en passant par 22 % en Guadeloupe et 25 % en Polynésie française, jusqu'à 39 % à Mayotte - contre 16 % dans l'hexagone. Compte tenu de la cherté des produits alimentaires outre-mer, le poids des dépenses qui leur sont consacrées constitue un facteur essentiel du moindre niveau de vie des populations ultramarines.

Autre conséquence logique de ces inégalités, nous avons par ailleurs noté que la structure des ressources des ménages ultramarins se caractérisait par le poids important des transferts sociaux. La part des prestations sociales y apparaît notablement plus élevée que dans l'hexagone et la dépendance aux minima sociaux y est plus importante. En 2006, ceux-ci représentaient 1 % des ressources des ménages dans l'hexagone, contre 6,4 % en moyenne dans les DOM ; une personne sur trois serait aujourd'hui couverte par les minima sociaux dans les DOM, contre une sur dix dans l'hexagone. En revanche, la part des pensions de retraite dans les revenus ultramarins apparaît moins élevée, notamment en raison de la fréquence des petites retraites dans les outre-mer.

Ces inégalités sont par ailleurs à mettre en rapport avec les spécificités de la structure de l'emploi dans les outre-mer.

Dans les DOM, l'emploi salarié se caractérise par une faible proportion de cadres (de 8,5 % à La Réunion à 11 % en Guyane, contre 17 % dans l'hexagone ; en Polynésie française, cette part s'établit à 7 %). À l'inverse, les professions intermédiaires et les employés représentent une part plus importante de l'emploi domien. Il est à noter que, en raison de leur relative rareté sur les marchés de l'emploi ultramarins, la situation salariale des cadres est plus favorable que celle des autres catégories socioprofessionnelles.

Une deuxième spécificité de l'emploi ultramarin réside dans la prépondérance du secteur tertiaire non marchand, qui recouvre les administrations publiques ainsi que les activités éducatives, sanitaires et sociales. Dans les DOM, il emploie 42 % des salariés, contre 32 % dans l'hexagone. Le secteur public et parapublic y constitue dès lors la principale source de création de richesse : il représentait 26 % du PIB hexagonal en 2009, contre 38 % à La Réunion et 41 % en Guadeloupe.

Il ne faut pas voir là une hypertrophie du secteur public, comme on a trop souvent tendance à le considérer. Rapportés à la population globale sur chaque territoire, les effectifs de la fonction publique n'apparaissent pas beaucoup plus importants dans les DOM que dans l'hexagone : on compte en moyenne 8,8 agents publics pour 100 habitants dans les DOM, contre 7,6 dans l'hexagone. Selon nous, le poids du

secteur public dans les économies ultramarines est davantage une conséquence mécanique de l'atrophie du secteur privé, pour les raisons que nous ne connaissons malheureusement que trop bien.

En tout état de cause, il est indéniable que le caractère attractif de l'emploi public dans les outre-mer s'explique en large part par le niveau élevé des rémunérations servies. Le salaire net annuel des fonctionnaires domiens est ainsi supérieur en moyenne de 19 % à celui des fonctionnaires hexagonaux. Cette différence s'explique par les sur-rémunérations dont bénéficient les agents publics en poste dans les outre-mer.

Mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les compléments de rémunération visaient à la fois à prendre en compte l'éloignement par rapport à l'hexagone, à compenser la cherté de la vie outre-mer, ainsi qu'à renforcer les effectifs de cadres ultramarins en accroissant l'attractivité de la fonction publique sur ces territoires. Ce qu'on appelle sur-rémunérations recouvre aujourd'hui une réalité composite, plusieurs dispositifs s'étant ajoutés et superposés au fil du temps au gré de la mise en œuvre de règles législatives et réglementaires hétéroclites. Sans entrer dans le détail de ces dispositifs, qui sont d'une grande complexité, on peut retenir qu'elles se traduisent d'abord par des majorations de traitement, calculées par application d'un coefficient variable selon la collectivité concernée, et qui peuvent être à plusieurs strates avec des « compléments spéciaux ». En outre, le taux applicable n'est pas uniforme sur un même territoire, comme l'illustre le cas de Réseau Outre-mer 1^{ère} ou de l'IEDOM à La Réunion. Il est à noter que les majorations de traitement ont été étendues à Mayotte, qui constituait jusqu'alors la seule collectivité ultramarine dans laquelle elles n'existaient pas, par un décret du 28 octobre 2013, avec effet rétroactif au 1er janvier 2013 et montée en charge progressive jusqu'en 2017. Il existe également des indemnités spécifiques d'éloignement, de sujétion et d'installation, qui peuvent représenter jusqu'à 23 mois de traitement indiciaire net pour 2 ans de service.

Au total en 2012, le montant des compléments de rémunérations dans l'ensemble des outre-mer s'est élevé à 1,36 milliard d'euros, en progression de 7,5 % par rapport à l'année 2011.

Le bien-fondé de ce dispositif est régulièrement remis en cause dans le débat public. Certaines des justifications qui ont présidé à sa mise en place semblent aujourd'hui historiquement datées ; surtout, le niveau des sur-rémunérations n'apparaît pas proportionné à la réalité des conditions de vie dans les outre-mer. Il apparaît par ailleurs certain que les sur-rémunérations contribuent à accentuer les écarts de revenus et donc les inégalités dans les territoires ultramarins. Selon l'Insee, le salaire net moyen est en effet supérieur de près de 40 % à celui du secteur concurrentiel dans les DOM, alors que ces niveaux sont proches

dans l'hexagone ; en Nouvelle-Calédonie, l'écart atteint 57 %. Enfin, ainsi que nous l'a indiqué la DGOM, les compléments de rémunération participent de l'accentuation de la cherté de la vie, par leur incidence à la hausse sur les salaires du privé, à l'exception des salaires des ouvriers, et leur contribution à l'inflation locale.

Les propositions que nous faisons aujourd'hui s'inscrivent dans la ligne de celles qui avaient été avancées en 2009 dans l'excellent rapport d'information de mon collègue Éric Doligé, dans une perspective cependant plus opérationnelle et à partir de préalables clairement posés, à savoir :

- la non remise en cause des acquis : le nouveau dispositif ne devra s'appliquer qu'aux « nouveaux entrants » dans la fonction publique ;

- la définition d'un référentiel stable et régulièrement publié mesurant pour chacun des outre-mer le différentiel de coût de la vie, afin d'adosser à ce référentiel l'ajustement du niveau des sur-rémunérations » ;

- la mise en place d'un mécanisme garantissant la réinjection dans les économies ultramarines des sommes dégagées par l'ajustement des sur-rémunérations.

Il nous paraît en effet important de ramener le montant des sur-rémunérations au véritable différentiel du coût de la vie entre les outre-mer et l'hexagone. Mais j'insiste, et c'est là un point crucial, les sommes ainsi dégagées devront revenir à l'économie des départements et des collectivités d'outre-mer, qui ont notamment de grands besoins d'infrastructures. Ce mécanisme de réinjection dans les économies ultramarines reste à inventer et c'est pourquoi nous demandons au Gouvernement une étude détaillée à ce sujet, sur la base du cahier des charges précédemment défini.

M. Éric Doligé, co-rapporteur. – Nous avons enfin constaté que les différences de niveau de vie constatées dans les outre-mer s'inscrivent dans un cadre démographique particulièrement inquiétant pour l'avenir de ces territoires. Plusieurs d'entre eux sont en effet concernés par un phénomène de vieillissement démographique très rapide, qui pourrait renforcer les difficultés de financement de la protection sociale, dans un contexte où le chômage touche massivement les jeunes générations et alors que les solidarités intergénérationnelles, traditionnellement fortes, sont aujourd'hui en net recul.

Ce phénomène de vieillissement doit être nuancé : il n'est pas incompatible avec un certain dynamisme démographique – en 2009, un tiers des domiens avaient moins de 20 ans, contre un quart des hexagonaux – et il se pose en termes très différents d'un territoire ultramarin à l'autre. Pour autant, il frappe globalement par sa très

grande rapidité, qui peut ouvrir un risque de « violence démographique » – selon l'expression très frappante utilisée devant nous par M. Claude-Valentin Marie, de l'Ined, lorsque nous l'avions auditionné.

L'enquête « Migrations, famille, vieillissement » conduite à partir de 2009 par l'Ined et l'Insee a ouvert une prise de conscience sur les profondes mutations démographiques en cours dans chacun des DOM. Selon cette étude, les populations des Antilles, qui étaient les plus jeunes de France au début des années 1960, devraient compter parmi les plus vieilles du territoire national en 2040 : 40 % de leurs habitants auront alors plus de 60 ans, et la chute de la natalité engagée aujourd'hui devrait contribuer à renforcer le « creux » déjà observable dans la classe d'âge des jeunes adultes. La Réunion doit, quant à elle, faire face au double défi que constitue la poursuite d'un accroissement soutenu de la population et la forte dynamique du vieillissement démographique, qui touchera de ce fait un nombre très important de personnes. En revanche, les populations guyanaises et mahoraises devraient rester caractérisées par leur jeunesse à l'horizon 2030, en raison de la conjonction d'une natalité très dynamique et d'une immigration importante.

La situation est tout aussi contrastée dans les COM. Tandis que Saint-Martin et Saint-Barthélemy seront confrontées à un vieillissement démographique modéré, la Polynésie française devrait faire face à un vieillissement brutal de sa population à compter de 2017. On observera au cours des prochaines années une diminution de la part des populations jeunes à Saint-Pierre-et-Miquelon comme à Wallis-et-Futuna, tandis que la Nouvelle-Calédonie devra composer avec un vieillissement progressif de sa population à partir de 2025.

Les déséquilibres démographiques induits par ces dynamiques sont porteurs de risques importants qu'il apparaît urgent d'anticiper, notamment s'agissant du financement des prestations sociales et de l'équipement des territoires en établissements d'accueil pour personnes âgées. La question doit être sérieusement étudiée, dans un contexte où les inégalités de santé, très importantes dans les outre-mer, frappent notamment les personnes âgées : selon une enquête de l'Ined, les populations domiennes vieillissent moins longtemps en bonne santé que celles de l'hexagone.

Ces évolutions emportent en outre des conséquences sociales importantes pour les populations ultramarines, en ce qu'elles induisent de profondes transformations des équilibres entre les différentes classes d'âge, alors que les besoins de solidarités deviennent plus importants. L'augmentation de la charge de la protection sociale, et notamment du financement des retraites, sera en effet de plus en plus grande pour la population d'âge actif, alors même que celle-ci tend à se contracter dans plusieurs outre-mer. Le rapport entre le nombre de personnes en âge de

travailler et celui des personnes retraitées devrait ainsi connaître une dégradation marquée dès 2030 : en Polynésie française, on devrait compter à cette date, pour une personne âgée de 60 ans ou plus, 2,2 personnes d'âge actif - contre 4,5 en 2007 et 6 en 1988.

Ce mouvement est bien sûr accentué par l'importance du chômage dans les territoires ultramarins. Dans les DOM (hors Mayotte), le chômage touchait en moyenne un quart de la population active au premier trimestre 2014, contre 9,7 % dans l'hexagone. Il frappe particulièrement les jeunes : aux Antilles et à La Réunion, plus de la moitié des 15-24 ans présents sur le marché du travail étaient concernés à la même date. Bien que son évaluation statistique soit très difficile dans ces territoires, on peut également considérer que la situation de l'emploi est très dégradée dans les COM - à l'exception notable de Saint-Barthélemy - avec des taux de chômage s'échelonnant de 11,8 % à Wallis-et-Futuna à 27 % à Saint-Martin, en passant par 22 % pour la Polynésie française et 14 % en Nouvelle-Calédonie. Là encore, le chômage touche particulièrement les classes d'âge les plus jeunes.

Dans ce contexte, les solidarités intergénérationnelles traditionnellement fortes dans les outre-mer, et qui permettent bien souvent de compenser le sous-équipement des territoires, semblent aujourd'hui en recul. Les jeunes générations, qui font face à des difficultés économiques fortes, sont en effet de moins en moins en mesure d'apporter une aide à leurs aînés.

On le voit, les enjeux liés aux dynamiques démographiques dans les outre-mer sont donc très importants. Pour autant, leur prise en compte n'est apparue que très tardivement, en raison notamment des insuffisances de l'appareil statistique que nous évoquions déjà tout à l'heure. C'est là une preuve supplémentaire qu'il est urgent de le renforcer. Afin de pouvoir définir des politiques publiques adaptées en direction de la jeunesse et des personnes âgées, et de préparer ainsi l'avenir en s'appuyant sur les transformations démographiques à l'œuvre, nous préconisons donc ici encore d'améliorer leur connaissance statistique, notamment par un renforcement de la fréquence des enquêtes, afin que tous les territoires ultramarins puissent disposer d'éléments statistiques comparables à ceux qui existent pour l'hexagone.

Nous vous remercions.

M. Jeanny Lorgeoux. - Comment explique-t-on une couverture statistique des outre-mer aussi mauvaise. Ce constat est très préoccupant car il est indispensable d'établir un diagnostic concret et fiable pour asseoir une politique publique.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur. - Ce constat, dressé tout au long du rapport, est surprenant et regrettable. Mais les services de l'État sont généralement incapables de fournir les données demandées.

M. Éric Doligé, co-rapporteur. – Nous achoppons pour chaque nouvelle étude sur le même écueil, le caractère lacunaire et souvent obsolète des données statistiques. Les explications à cet état de fait sont nombreuses : complexité d'évaluation due à la diversité des territoires, faible intérêt des administrations centrales pour les outre-mer, difficulté pour le ministère des outre-mer à rassembler des données collectées en ordre dispersé par d'autres administrations, manque de coordination entre les services de l'État implantés localement ou encore absence de remontée des informations collectées localement en vue de leur exploitation centralisée. Ces difficultés n'ont d'ailleurs pas facilité notre travail de synthèse pour la présente étude mais n'a pas empêché d'identifier les grandes tendances.

M. Jeanny Lorgeoux. – L'absence de vision globale et de coordination des politiques sectorielles est un vrai sujet de préoccupation et doit nous interpeller. C'est le fonctionnement même de l'État qui est en cause.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur. – Nous pouvons évoquer l'exemple des sur-rémunérations pour lesquelles nous indiquons dans le rapport que les services déconcentrés de l'État n'ont pas été à même de nous renseigner sur les effectifs concernés ni le coût du dispositif.

M. Félix Desplan. – La première recommandation à formuler est la mise en place d'outils statistiques fiables permettant de recueillir des informations selon une périodicité régulière.

M. Éric Doligé, co-rapporteur. – Nos recommandations intègrent précisément cette préoccupation mais encore faut-il que nos préconisations réitérées soient effectivement prises en compte.

M. Jeanny Lorgeoux. – Quelle est la raison de cette inertie ? Les administrations ne disposent-elles pas elles-mêmes des informations demandées ou l'absence de réponse à nos questions résulte-t-elle d'une mauvaise volonté des services concernés ?

M. Éric Doligé, co-rapporteur. – La collecte des données est souvent lacunaire et l'absence de vision transversale est aussi due à un cloisonnement des administrations déconcentrées qui conduit parfois à des situations rocambolesques. J'ai pu très concrètement le constater lors de la mission d'information de 2009 sur la situation des DOM au sujet de la dette sociale des collectivités locales en Guadeloupe.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur. – Autre exemple concernant La Réunion : lors du mouvement social relatif au recours aux contrats aidés dans les établissements scolaires, la préfecture s'est trouvée dans l'incapacité de me répondre sur le montant et la répartition des aides accordées.

M. Félix Desplan. - Il faudrait mener une réflexion sur la manière de faire prendre en compte nos préconisations.

Mme Karine Claireaux. - L'objection rituellement opposée par l'INSEE à nos demandes d'enquêtes statistiques est la question du seuil de population concernée. Concernant les observatoires des prix, des marges et des revenus, je souscris à l'idée de renforcer leurs moyens d'investigation car ils se heurtent, à l'heure actuelle, à l'opacité des mécanismes de formation des prix. Sur la question des sur-rémunérations, j'estime que leur suppression induirait une dégradation encore supérieure de la situation économique et qu'il faut se garder des généralités sur le sujet pour tenir compte, au contraire, de la grande diversité des territoires, notamment le paramètre de l'éloignement. J'observe d'ailleurs que la suppression de la prime d'éloignement conduit à accroître les difficultés de recrutement pour des postes clé comme ceux de contrôleur aérien.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur. - Notre démarche n'a pas pour objectif de stigmatiser les fonctionnaires ni, bien sûr, de supprimer les sur-rémunérations. Il s'agit en revanche d'éviter que leur mise en cause périodique, dans la mesure où elles contribuent à aggraver les inégalités, ne conduise en définitive à cette suppression. Elles doivent donc s'adosser à une véritable justification, le différentiel réel de coût de la vie par rapport à l'hexagone, et tenir compte de la diversité des situations des territoires.

M. Jeanny Lorgeoux. - Il faut en effet que l'État puisse justifier du bien-fondé de l'affectation des sommes en jeu.

Mme Karine Claireaux. - Concernant le taux de chômage de plus de 36 % chez les hommes jeunes à Saint-Pierre-et-Miquelon, il convient de préciser qu'il s'explique pour une bonne part par la saisonnalité de l'activité dans le BTP où cette catégorie de la population active est très présente.

Mme Odette Herviaux. - Je souhaite exprimer mon adhésion à la démarche des rapporteurs tendant à distinguer la question des prix de celle des niveaux de vie et à établir des comparaisons régionales, lesquelles démontrent les résultats positifs de l'action de l'État outre-mer sur le long terme. Je souscris également pleinement à leurs recommandations. Les majorations de pensions de retraite pour les retraités établis outre-mer sont-elles toujours en vigueur ?

M. Éric Doligé, co-rapporteur. - Les majorations applicables aux pensions sont en voie d'extinction. C'est d'ailleurs au Sénat que revient l'initiative de leur suppression. Pour assurer leur pérennité, les sur-rémunérations doivent pouvoir s'adosser à des justifications solides.

La délégation sénatoriale à l'outre-mer a adopté le rapport à l'unanimité des présents.

ANNEXES : COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

	<u>Pages</u>
(Mercredi 28 mars 2012)	115
<i>Audition de M. Patrick Besse, directeur de l'IEDOM-IEOM, et de M. Fabrice Lenglard, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE</i>	115
<i>Audition de M. Stanislas Martin, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>	131
<i>Audition de MM. Alain Vienney, délégué général de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), et Didier Payen, président de l'Association des moyennes et petites industries de la Guadeloupe</i>	139
<i>Audition de M. Thierry Saniez, délégué général de l'association Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV)</i>	145
 (Lundi 2 avril 2012).....	 149
<i>Audition de M. Henri Havaard, sous-directeur des droits indirects, et de Mme Sandrine Le Gall, chef du bureau « fiscalité, transports et politiques fiscales communautaires » à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)</i>	149
<i>Audition de MM. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), et Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino</i>	159
 (Mardi 3 avril 2012).....	 165
<i>Audition de M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles de l'UFC-Que Choisir</i>	165
<i>Audition de Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances</i>	177
<i>Audition de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence, et de MM. Etienne Pfister, rapporteur général adjoint, et Jérôme Vidal, conseiller</i>	183
<i>Audition de M. Pascal Ferey, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)</i>	193
 (Mardi 9 octobre 2012).....	 199
<i>Audition de MM. Fabrice Lenglard, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et Philippe La Cognata, directeur de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)</i>	199
<i>Audition de M. Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'outre-mer à l'Institut national des études démographiques (INED)</i>	207
<i>Audition de M. Patrick Doutréline, délégué général de la Fondation Abbé Pierre</i>	213
<i>Audition de Mme Chol, directrice générale de l'INC</i>	219

(Mercredi 28 mars 2012)

**Audition de M. Patrick Besse, directeur de l'IEDOM-IEOM,
et de M. Fabrice Lengart, directeur des statistiques
démographiques et sociales à l'INSEE**

M. Serge Larcher, président

La question de la vie chère que nous abordons cet après-midi se trouve malheureusement à nouveau sur le devant de la scène dans les outre-mer. Tout récemment, elle a surgi à Mayotte et a réalimenté l'actualité réunionnaise, antillaise et guyanaise. Elle n'oublie pas non plus les autres collectivités ultramarines comme Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie. Il nous a paru essentiel que le Sénat, représentant des collectivités territoriales, s'en saisisse pour présenter des propositions. Je rappelle qu'en 2009 nous avons déjà formulé cent propositions, dont toutes n'ont hélas pas été suivies d'effet et qu'il y a lieu d'affiner. À l'époque, le champ d'étude de nos travaux était circonscrit aux départements d'outre-mer. Notre mission actuelle s'étend désormais à l'ensemble des outre-mer.

Nous souhaitons la bienvenue à Patrick Besse, directeur de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEDOM-IEOM), ainsi qu'à Fabrice Lengart, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ils inaugurent notre cycle d'auditions par une présentation de la situation économique actuelle des outre-mer au regard de la vie chère.

M. Patrick Besse, directeur de l'IEDOM-IEOM

L'objet de mon intervention est de brosser le panorama de la conjoncture outre-mer. Fabrice Lengart proposera, quant à lui, une analyse de la situation des prix et de l'emploi.

L'activité économique ultra-marine connaît des évolutions très contrastées : si la plupart des territoires se trouvent en difficulté, quelques-uns laissent apparaître une situation plutôt positive. Comme vous l'indiquera Fabrice Lengart, la hausse des prix est généralement contenue mais l'emploi se caractérise depuis trois ans par une dégradation qui persiste, bien que le rythme de la hausse du chômage s'atténue depuis environ un an.

L'indicateur du climat des affaires, qui se fonde sur des enquêtes de conjoncture trimestrielles auprès des chefs d'entreprise, nous renseigne, lorsque nous le confrontons à l'évolution du PIB annuel calculé par l'INSEE, sur l'évolution passée, présente et à venir de

l'activité. Nous ne disposons malheureusement pas de données récentes sur le climat des affaires à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, notamment parce que l'échantillonnage ne le permet pas.

De façon générale, sur la période 2001-2011, l'indicateur du climat des affaires révèle des variations très fortes des niveaux d'activité d'un département ou d'une collectivité à l'autre jusqu'à l'année 2005. Ces variations sont suivies d'un rapprochement fort et plutôt positif jusqu'à la fin de l'année 2007, au moment où débute la crise financière. Les années 2007 et 2008 sont marquées par un effondrement violent. L'IEDOM considère toutefois que l'impact de la crise financière, bien que réel, demeure très limité dans les départements d'outre-mer et qu'il apparaît un peu plus prégnant dans les territoires ultra-marins du Pacifique. De fait, il y a des crises plurielles qui ont affecté, selon le cas, soit les Antilles, soit La Réunion, et, plus récemment, Mayotte. La reprise qui s'est fait jour depuis 2009 n'a pas permis un retour de l'activité au niveau de la période antérieure. Depuis la deuxième moitié de l'année 2011, l'on observe à nouveau des évolutions divergentes de l'activité selon la zone géographique considérée.

La Guadeloupe présente une situation plutôt favorable jusqu'à 2008-2009, si l'on excepte la fin de l'année 2004 pendant laquelle l'activité a subi les conséquences de la grève du port de Jarry. Le mouvement social de l'année 2009 a très fortement marqué l'économie guadeloupéenne dont l'activité a brutalement chuté. Cette dégradation est suivie d'une tendance positive marquée par une reprise lente qui repose sur la consommation des ménages et le secteur du tourisme. L'activité est bien orientée et soutenue par les banques : la croissance de l'encours des crédits bancaires a été de + 7 % en 2011. Cependant, les secteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP) et de l'agriculture souffrent quelque peu et la confiance manque encore aux investisseurs. La situation de l'emploi demeure préoccupante, les entreprises guadeloupéennes ayant réalisé des efforts de rigueur dont elles recueillent les fruits aujourd'hui. L'IDEOM estime que l'amélioration générale de la conjoncture devrait se poursuivre en 2012.

La Martinique, où le climat des affaires se situe toujours en-deçà de sa moyenne de longue période, présente une situation moins favorable. La crise sociale, qui a mis un terme à la tendance positive qui prévalait jusqu'en 2008, n'a pas été suivie d'une véritable reprise. La croissance demeure modeste et peu créatrice d'emploi. Cette différence avec la Guadeloupe s'explique par la structure des entreprises martiniquaises, notamment dans le secteur de l'hôtellerie, qui n'ont pas su réaliser les ajustements nécessaires. Bien que la consommation des ménages se maintienne, les niveaux globaux d'investissement, qui correspondent à des investissements de renouvellement et non pas de

création, demeurent faibles. Les difficultés sectorielles concernent l'agriculture. Le BTP et le commerce se maintiennent tandis que le tourisme connaît une faible reprise. La croissance des encours bancaires, de l'ordre de 1,6 %, est beaucoup plus faible qu'en Guadeloupe, ce qui montre que l'activité peine à repartir. Nous demeurons circonspects sur les perspectives de reprise.

En Guyane, le bilan apparaît assez mitigé jusqu'en 2005. Cette période est suivie d'une très forte croissance de l'activité jusqu'en 2008. La chute de l'activité guyanaise a ensuite été beaucoup moins forte que celle de ses consœurs et la reprise beaucoup plus rapide. Depuis lors, l'amélioration du climat des affaires se poursuit. Le territoire se caractérise par un fort dynamisme, lié essentiellement à l'évolution démographique. L'immigration est forte, ce qui entraîne une hausse de la consommation et des besoins de logements profitant au secteur du BTP, autant de moteurs de croissance à côté du dynamisme du secteur spatial. La croissance des crédits aux entreprises a été de près de 7,5 %, celle des crédits à l'habitat de près de 11 %. Les perspectives offertes par les ressources minières et pétrolières en font un territoire attractif. Les entreprises antillaises viennent d'ailleurs investir en Guyane, délaissant la Martinique et la Guadeloupe.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, la reprise marque le pas. En 2011, les secteurs de la pêche et du tourisme demeurent en retrait, contrairement à celui du BTP qui est porté depuis quelques années par l'investissement public (l'hôpital, la centrale d'EDF). La hausse des prix est bien supérieure à celle des autres départements et collectivités, même s'il faut la relativiser car l'indicateur des prix local n'a pas la même valeur que celui de l'INSEE. Cette hausse soutenue s'explique par l'augmentation des prix de l'énergie dans un territoire qui nécessite de se chauffer une plus grande partie de l'année et par le cours du change entre le dollar canadien et l'euro. L'emploi connaît des variations marquées du fait de l'importance des activités saisonnières. Entre 2007 et 2011, l'on observe un resserrement entre le nombre de demandeurs et le nombre d'offres d'emploi en raison du maintien de l'activité dans le secteur du BTP.

La Réunion se caractérisait jusqu'en 2007 par une tendance positive très forte qui s'expliquait par les grands travaux (route de Tamarin, basculement des eaux). La chute d'activité, intervenue dès avant la crise financière, a été d'autant plus importante qu'elle était concomitante de la fin des grands travaux et de changements de municipalités ne reconduisant pas certains chantiers. Après une lente reprise de l'activité, l'économie réunionnaise connaît une nouvelle dégradation depuis le deuxième trimestre de l'année 2011. La confiance fait défaut chez les chefs d'entreprise et dans la population. L'incertitude et la prudence affectent l'investissement. Pour autant, la consommation demeure bien orientée. Les secteurs de l'agriculture, de l'agro-industrie

et du tourisme continuent à se porter correctement. Celui du BTP survit grâce à la reprise du logement social, où les besoins sont importants, mais à un niveau bien inférieur à son niveau antérieur à 2007. Les services et le commerce sont en perte de vitesse. En témoigne l'encours des crédits qui n'a augmenté que de 2,3 %, avec une stabilisation des risques. Le chômage augmente également pour atteindre le taux le plus élevé de l'ensemble des outre-mer. Les perspectives apparaissent mitigées pour les mois qui viennent.

Mayotte ne se trouve pas en meilleure situation. Jusqu'en 2008, l'activité a été assez forte, tirée par les transferts de l'État et par une commande publique relativement importante. La reprise consécutive à la chute de 2008 a été suivie d'une rechute violente en 2011 avec, en fin d'année, un long conflit social qui a paralysé l'activité économique pendant au moins deux mois. Si la consommation demeure le moteur de ce nouveau département français, l'investissement est mal orienté. La croissance des encours de crédit a été de 6,6 % mais elle s'accompagne de la dégradation des risques bancaires. Les hausses de prix ont été fortes même si les accords intervenus à la fin de l'année 2011 ont permis un retournement de tendance, en particulier pour les produits alimentaires. Depuis 2011, l'emploi est en forte dégradation. Dans ces conditions, les perspectives d'une véritable reprise à court terme apparaissent peu probables.

La Nouvelle-Calédonie se porte plutôt bien. L'activité y étant fortement liée au nickel, il existe une corrélation entre les évolutions du PIB et le cours de cette matière première. La chute de confiance qui a eu lieu fin 2011 s'explique par la perspective de l'achèvement des chantiers de l'usine du Nord dans le secteur du BTP. L'investissement s'essouffle. Cependant, malgré des prix légèrement supérieurs aux prix hexagonaux et dont la croissance atteint 2,6 %, la consommation des ménages reste soutenue. Le secteur du nickel, tiré par la demande des pays émergents, et celui du tourisme se portent bien. La croissance des encours bancaires est de l'ordre de 7 %. La montée en puissance des différentes usines devrait générer un flux positif dans les mois qui viennent.

La Polynésie française vit une période difficile depuis plusieurs années malgré plusieurs sursauts en 2006 et 2007. Elle ne se relève pas de la crise dans laquelle elle est entrée dès la fin 2006. La morosité économique persiste, avec une consommation des ménages atone et un investissement des entreprises quasi-inexistant. La dégradation touche tous les secteurs. La progression des encours de crédit est de 0,8 %. Les risques bancaires apparaissent en forte hausse, le taux d'impayés auprès des banques se montant à 12 %. Les perspectives de croissance font défaut. Les difficultés budgétaires du territoire ne permettent pas de réaliser une relance par l'intermédiaire de la commande publique. Les prix, qui sont pourtant administrés, ont crû de 1,8 %, affichant donc une

hausse inférieure à celle des prix hexagonaux. L'emploi poursuit sa chute malgré une très légère reprise en 2011.

Enfin, à Wallis-et-Futuna, après une période difficile, l'activité est bien orientée et relativement dynamique depuis deux ans grâce à la commande publique alimentée par des fonds européens. Le secteur du BTP se porte plutôt bien. La hausse des prix y est légèrement plus forte qu'ailleurs, du fait de l'augmentation des prix de l'énergie.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

L'on observe effectivement de grandes variations selon les territoires, dont certains sont marqués par des indices positifs et d'autres par des indices négatifs. Si tout à l'air d'aller bien en Guyane, c'est parce qu'il y a une forte progression de la population, ce qui favorise la consommation. Gardons néanmoins à l'esprit que les indices peuvent cacher les réalités de la vie quotidienne des citoyens. En d'autres termes, les progressions statistiques ne sont pas contradictoires avec les mouvements contre la vie chère.

M. Jean-Étienne Antoinette

Selon une analyse communément admise, il existe une déconnexion entre, d'une part, la crise économique et financière en France et en Europe et, d'autre part, la crise économique en outre-mer. Or, jusqu'à preuve du contraire, les crises sociales sont une conséquence des crises économiques et l'on voit que la tendance à la baisse de l'activité économique en outre-mer date de la fin de l'année 2007 tandis que la crise sociale, qui a débuté à La Réunion avant de s'amplifier à la Guyane, date de 2008. Ne faut-il pas réviser la manière de considérer les liens entre la crise économique dans l'hexagone et la crise sociale dans les outre-mer ?

Je souhaite poser deux questions supplémentaires. Premièrement, la loi organique pour le développement de l'outre-mer, dite « LODEOM », a-t-elle favorisé la reprise ? Pourriez-vous nous présenter une évaluation de son impact, s'agissant notamment des mesures de défiscalisation ?

Deuxièmement, en ce qui concerne l'emploi, les collectivités territoriales, qui ont traditionnellement un rôle de « buvard social », ont freiné leurs recrutements à la suite des observations des chambres régionales des comptes. Cela pourrait-il expliquer la dégradation de la situation de l'emploi ?

M. Patrick Besse

C'est surtout la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française que la crise financière a fortement touchées. À La Réunion, la dégradation de la conjoncture économique est davantage liée à l'arrêt des grands travaux. Les conséquences précises de la crise financière sont difficiles à

identifier aux Antilles. En Martinique et en Guadeloupe, le mouvement de 2009 est lié aux fortes augmentations de prix mais il a lui-même eu des conséquences sur l'économie. Il est malaisé de définir son origine exacte. Il est certain que les prix de l'énergie sont dépendants de l'évolution globale des cours de change. En Guyane, l'impact de la crise a été beaucoup plus limité que dans les Antilles, ce qui s'explique par une structure différente de l'économie. La difficulté à définir précisément l'impact de la crise tient également à l'importance des amortisseurs sociaux dans notre pays. En tout état de cause, la crise génère ou non chez les chefs d'entreprise un attentisme. De ce point de vue, l'appréciation de l'attitude à adopter face au retournement de tendance a été meilleure en Guadeloupe qu'à La Réunion.

Je ne saurai vous répondre sur la LODEOM car l'évaluation des politiques publiques ne relève pas de nos missions. Ce que l'on constate, c'est que le secteur du BTP s'est maintenu.

L'emploi ne repart pas, bien au contraire. J'ignore si les collectivités ne recrutent plus. Un autre phénomène, lié à la baisse générale des effectifs de la fonction publique d'État, peut jouer. Je ne dispose pas de chiffres récents relatifs aux recrutements des collectivités territoriales.

Mme Karine Claireaux

Je ne vois aucun signe de reprise à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le dynamisme du secteur du BTP est essentiellement lié à la commande publique, laquelle ne permet pas de disposer d'entreprises en bonne santé. Les chiffres que vous nous avez présentés au sujet de l'emploi ne tiennent pas compte de la soixantaine d'ouvriers du secteur de la pêche qui font l'objet d'une convention de reclassement personnalisé (CRP). Ils viendront augmenter dès le mois de juillet les chiffres du chômage. Le bassin d'emploi étant fermé, il n'existe pas de perspectives concrètes d'avenir sur l'île pour les jeunes qui quittent le territoire pour débiter leurs études. J'ajoute que les mesures du comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) n'ont eu absolument aucun effet sur la conjoncture, ni sur les prix ou l'emploi.

M. Jean-Étienne Antoinette

Vous vous étiez engagé à nous donner des chiffres actualisés. Nous avons obtenu hier les chiffres de l'emploi pour la France hexagonale. Pour l'outre-mer en général et la Guyane en particulier, ces mêmes chiffres datent de septembre 2011. Nous ne disposons donc pas de chiffres récents.

M. Fabrice Lengart, directeur des études statistiques démographiques et sociales à l'INSEE

Mon propos sera centré sur les départements d'outre-mer puisque leur appareil d'information statistique est géré par l'INSEE, à l'inverse de celui des collectivités d'outre-mer. Après vous avoir présenté brièvement la structure du système d'information statistique français couvrant les DOM, je passerai en revue les résultats obtenus par cet appareil au regard de la question de la vie chère.

L'INSEE est une direction déconcentrée du ministère de l'économie et des finances et comprend 5 200 agents, dont 1 320 travaillent à la direction générale à Paris. Les trois quarts du personnel sont donc répartis sur le territoire français entre les directions régionales de l'INSEE. En outre-mer, existent deux directions régionales. La première, dite « Antilles-Guyane » (DIRAG), dont le siège se trouve à Pointe-à-Pitre, possède trois services régionaux en Guadeloupe, Martinique et Guyane. La seconde, « La Réunion-Mayotte », comporte un service régional à Mayotte. Proportionnellement, les effectifs de l'INSEE travaillant dans les directions régionales des DOM sont comparables aux effectifs des directions régionales de l'hexagone, voire légèrement supérieurs en moyenne.

Les indicateurs relatifs au niveau de vie englobent les chiffres produits en matière d'emploi, de revenu et de prix. Dans les DOM, hormis Mayotte, les statistiques relatives à l'emploi et aux salaires sont tirées, comme c'est le cas pour le reste de la France, de sources administratives qui proviennent de la sphère sociale : l'agence de recouvrement des cotisations sociales (ACOSS) s'agissant de l'emploi salarié, et les déclarations annuelles effectuées par les organismes sociaux, en particulier la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). L'appareil statistique qui permet de suivre les évolutions de l'emploi et des salaires est donc identique dans l'hexagone et en outre-mer. La situation est la même pour l'indice des prix à la consommation : dans l'appareil statistique de l'INSEE, les relevés de prix effectués spécifiquement en outre-mer suivent le même cheminement que les relevés de prix effectués dans l'hexagone.

Les DOM se caractérisent toutefois par une double spécificité : d'une part, la publication de comptes régionaux, d'autre part, le nombre plus élevé des relevés de prix qui y sont effectués, permettant de publier un indice de prix régional dont il n'existe pas d'équivalent pour les régions hexagonales.

Les enquêtes auprès des ménages constituent une autre source importante du système d'information statistique. Celui-ci a beaucoup progressé et la plupart des enquêtes ménages réalisées par l'INSEE couvrent désormais l'outre-mer et bénéficient fréquemment d'extensions régionales, en partie financées par les décideurs locaux. Songeons en

particulier à l'enquête budget de famille (BDF) qui permet d'interroger les ménages à la fois sur leurs revenus et sur la structure de leur consommation. L'enquête patrimoine a récemment bénéficié d'extensions régionales à La Réunion et en Guadeloupe, c'est-à-dire de publications représentatives de chacun de ces départements. La prochaine enquête logement qui aura lieu en 2013 couvrira l'ensemble des DOM.

S'agissant de l'emploi, l'INSEE est passé d'une enquête annuelle à une enquête dite en continu, permettant de produire pour la France hexagonale un taux de chômage trimestriel. Les DOM sont pour l'instant exclus de cette évolution mais vont progressivement y être intégrés, d'ici à 2013-2014.

Reste un point plus complexe qui concerne la mesure du niveau de vie, c'est-à-dire des revenus, par l'intermédiaire des enquêtes. Les deux principales enquêtes réalisées aujourd'hui auprès des ménages pour mesurer la disparité des revenus sur le territoire français sont l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et l'enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV), laquelle constitue une enquête en panel européenne. À ce jour, les DOM demeurent exclus du champ de ces enquêtes. La seule exception concerne un exercice d'ERFS effectué à La Réunion en 2008. La réalisation de ces enquêtes requiert en effet des appariements avec des fichiers fiscaux et sociaux afin de reconstituer des revenus. L'ERFS, en particulier, résulte de l'appariement de l'enquête emploi avec des sources fiscales et sociales soumises à des conditions d'adresse qui ne sont pas toujours réunies dans tous les DOM. Cette difficulté concerne tout particulièrement la Guadeloupe et la Guyane. Dans ces conditions, en ce qui concerne les DOM, l'INSEE a davantage recours à l'enquête BDF pour mesurer les disparités des niveaux de vie. L'enquête BDF mesure à la fois les revenus, bien que de façon moins détaillée que l'ERFS et l'enquête SRCV, et la consommation.

À Mayotte, le système d'information statistique n'a pas encore atteint le niveau des instruments utilisés pour les autres départements ultra-marins. Les informations nécessaires aux statistiques de base (emploi, salaires, prix) y sont déjà recueillies mais ne sont pas encore intégrées dans le système de production national. Comme dans les autres DOM, il existe néanmoins à Mayotte un indice régional de prix à la consommation. Les enquêtes auprès des ménages feront l'objet d'une extension progressive à ce territoire : l'enquête BDF y a été effectuée en 2010 ; une enquête emploi y sera menée en 2013-2014 et l'enquête logement aura lieu en 2014. Je rappelle, par ailleurs, qu'une opération de recensement a lieu à Mayotte cette année.

Ainsi, les constats que je souhaite exposer ci-après concernent tous les DOM à l'exclusion de Mayotte. Les structures démographiques de ces départements se caractérisent par une population

proportionnellement plus jeune que celle de l'hexagone, tout particulièrement en Guyane : moindre part des actifs dans la force de l'âge, du fait notamment de l'émigration, et moindre part des retraités, en particulier à La Réunion et en Guyane.

Mme Catherine Procaccia

Comment expliquez-vous le resserrement de la pyramide des âges dans certaines tranches d'âge ?

M. Fabrice Lengart

Il s'explique par l'émigration, en particulier vers la métropole. Une partie des natifs, jeunes actifs, a quitté le territoire pour aller travailler ailleurs. Ce phénomène jouera bien entendu un rôle important dans notre analyse finale sur les différences de niveau de vie.

M. Serge Larcher

Les derniers sont partis dans les années 1960...

M. Fabrice Lengart

Beaucoup de natifs ont émigré dans les années 1960 et un palier a été atteint à partir de la fin des années 1980, avant une lente reprise de l'émigration ces dernières années. Le document publié par l'INSEE en février dernier sur la population née dans les départements d'outre-mer et vivant en métropole confirme cette évolution.

Le taux d'activité des jeunes dans les DOM est sensiblement inférieur au taux d'activité des jeunes dans l'hexagone. Il en va de même du taux d'activité des femmes en ce qui concerne, en particulier, La Réunion et la Guyane. La Guadeloupe et la Martinique ont des taux plus proches de celui de l'hexagone.

Tendanciellement, l'emploi croît dans les DOM à un rythme plus dynamique que celui que l'on observe en France hexagonale. Entre 1998 et 2008, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié s'est monté à 2,3 % dans les DOM et à 3,1 % à La Réunion, contre 1,1 % en France hexagonale. Si l'on prend les DOM dans leur ensemble, en 2009, année de grave récession, l'emploi n'a pas baissé. Il a progressé beaucoup plus faiblement que sa tendance naturelle. Cela s'explique par la dynamique démographique spécifique à ces départements. La croissance tendancielle de l'emploi provient essentiellement du secteur marchand même si la place du secteur non-marchand dans l'emploi des DOM demeure plus importante que dans l'hexagone. La Guyane est un cas à part.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Les chiffres présentés dans le tableau que vous commentez ne font-ils référence qu'au seul secteur marchand ?

M. Fabrice Lenglard

Les différents tableaux distinguent l'emploi marchand d'une part, l'emploi salarié, marchand et non marchand, d'autre part. Malgré le dynamisme de l'emploi dans le secteur marchand, la part du tertiaire non marchand demeure importante dans les DOM, même si elle a tendance à baisser. Cela est manifeste à La Réunion.

Il n'en demeure pas moins que structurellement, ou en niveau, la situation du marché du travail est plus dégradée dans les DOM que dans l'hexagone. Le taux de chômage, que le dynamisme évoqué à l'instant n'a pas permis de faire baisser au cours des dix dernières années, y est sensiblement plus élevé. L'écart est immense en ce qui concerne les jeunes de moins de vingt-cinq ans. La proportion de jeunes appartenant à la population active mais absents du marché du travail est plus importante dans ces outre-mer que dans l'hexagone.

Les constats sur le niveau de salaire requièrent une distinction entre secteur privé et secteur public. S'agissant du secteur privé, une comparaison des salaires en équivalent temps plein (ETP) montre que le niveau de salaire moyen dans les DOM est inférieur de près de 10 % au niveau hexagonal. Cet écart s'explique entièrement par un effet de structure : la proportion de cadres est plus faible dans les DOM. Les salaires du secteur privé par catégorie socioprofessionnelle sont donc comparables. En ce qui concerne le secteur public, les salaires sont plus favorables dans les DOM puisque des primes spécifiques y sont accordées. Les écarts, de 30 à 40 %, sont significatifs et plus prononcés pour les fonctions publiques d'État et hospitalière que pour la fonction publique territoriale, où ils se situent tout de même entre 10 et 20 %. Ces différences ne s'expliquent pas, quant à elles, par les différences de structure de l'emploi.

Pour apprécier le niveau de vie, nous mesurons le revenu disponible des ménages, défini comme la somme des revenus d'activité, des revenus du patrimoine et des prestations sociales reçues (pensions de retraite, allocations familiales, minima sociaux), défalquée des impôts (cotisations sociales, impôt sur le revenu). Nous utilisons une échelle d'équivalence, dite unité de consommation, afin de neutraliser les différences de composition des ménages. L'enquête BDF permet ainsi d'observer le niveau de vie médian, qui équivaut au niveau de revenu d'un célibataire et sépare la population en deux parts égales. Ce niveau de vie médian est sensiblement inférieur dans les DOM : l'écart est de 38 % dans l'enquête BDF de 2006. La situation est meilleure en Martinique que dans les trois autres départements ultra-marins étudiés.

De l'ordre de 30 %, l'écart est plus faible sur le niveau de vie moyen et les inégalités sont plus fortes que dans l'hexagone.

Les facteurs d'explication de ce niveau de vie inférieur à la métropole sont au nombre de trois. Tout d'abord, les ménages des DOM comptent en moyenne plus d'individus mais qui, compte tenu de la plus forte proportion de jeunes et des taux d'emploi plus faibles, sont moins apporteurs de ressources. Ensuite, les emplois des DOM sont en moyenne moins qualifiés. Enfin, la proportion de familles monoparentales est plus forte dans les DOM que dans l'hexagone. Or, le niveau de vie des familles monoparentales est beaucoup plus bas en moyenne que celui des autres types de ménages.

La comparaison des structures des revenus laisse apparaître une proportion de revenus d'activité à peu près identique, une proportion plus faible de ressources provenant des pensions de retraite en raison du nombre moins élevé de retraités et une proportion de revenus de prestations sociales beaucoup plus élevée. En raison de leur niveau de vie plus faible, les DOM contribuent moins à l'impôt.

Au total, la dispersion des niveaux de vie est donc plus forte en outre-mer que dans l'hexagone, ce qui a pour conséquence mécanique des taux de pauvreté plus élevés.

S'agissant des prix, tendanciuellement, sur une douzaine d'années, les différents indices de prix mesurés montrent une évolution proche en outre-mer et dans l'hexagone. L'INSEE a mené en 2010 une grande enquête de comparaison spatiale des prix. La technique utilisée à cette fin consiste à rapprocher la structure de consommation de l'un des deux territoires comparés des niveaux de prix constatés dans l'autre territoire. Ainsi, la mesure du niveau général des prix dans les DOM par affectation à chaque prix de la structure de consommation moyenne de l'hexagone, aboutit à des niveaux de prix plus élevés entre 12 et 20 % selon les DOM. Dans le cas inverse, la mesure du niveau de prix dans l'hexagone par application de la structure de consommation moyenne des départements ultra-marins débouche sur un écart plus faible en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe et équivalent à La Réunion. Les spécialistes des indices de prix font une moyenne géométrique des résultats obtenus suivant les deux approches : au total, les écarts de prix se situent entre 6 et 13 %. Cela peut vous sembler faible. Je souhaite cependant rappeler que les écarts de prix sont beaucoup plus marqués pour les produits alimentaires, part très visible des dépenses de consommation et qui contribue beaucoup au sentiment de prix élevés.

Les résultats de l'enquête de 2010 peuvent être rapprochés des constats effectués à l'occasion des enquêtes de 1985 et 1992. Globalement, entre 1992 et 2006, la situation s'est plutôt dégradée en Guyane et en Martinique et est plutôt restée stable en Guadeloupe et à La Réunion. En 2010, par rapport aux résultats obtenus en 1985, la situation serait la même en Martinique et en Guadeloupe, elle serait restée stable en Guyane et se serait légèrement améliorée à La Réunion.

En conclusion, l'INSEE estime que pour parler de niveaux de vie, il faut s'intéresser à la fois aux revenus, au niveau des prix et aux structures familiales. De ce point de vue, la différence de niveau de vie entre l'hexagone et les DOM est manifeste. Mais elle tient peut-être moins aux prix que ce que le ressenti social pourrait laisser croire et davantage aux revenus, essentiellement parce que le nombre de personnes inactives ou au chômage est plus élevé outre-mer et parce qu'à revenu donné identique la taille des ménages est plus grande.

Mme Catherine Procaccia

Nous demandions des éléments de comparaison depuis longtemps. Mais n'est-il pas aberrant de mesurer des niveaux d'activité pour la tranche des 15-24 ans alors qu'en France la scolarité est obligatoire jusqu'à seize ans et qu'une grande proportion de cette tranche d'âge est encore étudiante ?

M. Fabrice Lenglard

Effectivement, sur la tranche des 15-24 ans, utilisée à l'échelle internationale, il est naturel que le taux d'activité soit plus faible que le taux du reste de la population puisqu'un grand nombre de jeunes de cet âge sont encore élèves ou étudiants. Néanmoins, en tout état de cause, la différence observée sur cette tranche d'âge demeure significative.

Mme Catherine Procaccia

Cela pose tout de même problème. Vous parlez de comparaisons internationales mais le système scolaire français n'est absolument pas comparable à celui des autres pays. Dans certains pays, compte tenu du coût des études, tous les étudiants ont un emploi alimentaire et sont donc répertoriés comme actifs. En France, il faudrait changer les tranches d'âge sur lesquelles portent les études relatives au taux d'activité.

M. Fabrice Lenglard

Il est tout à fait possible de produire des chiffres sur des tranches d'âge plus resserrées.

Je souhaitais indiquer que les événements qui se sont produits en outre-mer en 2010 ne sont pas sans avoir poussé l'INSEE à publier ces chiffres.

Mme Catherine Procaccia

C'est donc grâce aux interventions des parlementaires sur ces sujets !

M. Fabrice Lenglard

C'est ce que je voulais dire, la pression a été forte. Il a fallu mobiliser des moyens.

M. Éric Doligé

On observe selon les territoires des écarts considérables en termes de niveau de vie. À l'intérieur d'un même territoire, les écarts sont également forts. Je ne pense pas que ceux qui se plaignent de la vie chère se situent dans les tranches supérieures. Il serait intéressant de connaître la proportion de personnes se situant dans ces tranches supérieures et leur répartition entre secteur public et secteur privé. Un travail plus approfondi est nécessaire pour régler les problèmes auxquels nous sommes confrontés. L'idée reçue est qu'un certain nombre de personnes travaillant dans la fonction publique ont des revenus supérieurs à ceux de la métropole. Si les niveaux de prix sont supérieurs en France hexagonale, l'avantage joue en faveur des tranches de revenus supérieures dans les départements ultra-marins, hypothèse qu'il faudrait vérifier. Une analyse plus fine selon les structures familiales devrait également être menée.

M. Fabrice Lenglard

S'agissant de la fonction publique, le niveau de revenu est certes plus important. Pourtant, lorsque le chef de famille appartient à la fonction publique, nous constatons que les niveaux de vie deviennent comparables et non plus supérieurs car plus souvent dans les DOM que dans l'hexagone le conjoint ou la conjointe ne travaille pas. Ainsi, bien qu'en termes de salaires l'avantage joue en faveur de l'outre-mer compte tenu des niveaux de prix, cet avantage disparaît lorsque sont prises en compte les différences de structures familiales.

Mme Catherine Tasca

Notre collègue de Mayotte étant parti, je me fais son intermédiaire car il souhaitait vous interroger sur le fait que le dernier recensement y date de 2007, ce qui rend les chiffres obsolètes.

M. Fabrice Lenglard

C'est exact. Contrairement aux autres DOM, Mayotte ne bénéficie pas d'un recensement en continu. Le recensement y est effectué tous les cinq ans, comme dans les collectivités d'outre-mer. Le recensement effectué en 2012 devrait être disponible au début de l'été.

D'une façon générale, je rappelle que la structure de l'appareil d'information statistique à Mayotte n'est pas au même niveau que dans les autres départements ultra-marins. C'est un sujet en soi, l'INSEE s'efforcera de progresser sur ce point. C'est également une affaire de moyens...

M. Serge Larcher

Pourriez-vous nous éclairer sur l'absence, de la part de l'INSEE, de statistiques sur les collectivités d'outre-mer ?

M. Fabrice Lenglard

Les collectivités d'outre-mer ne relèvent pas de la responsabilité de l'INSEE. Il existe bien sûr des instituts statistiques dans ces collectivités. Citons l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE) ou l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF).

M. Serge Larcher

Sont-ils en contact avec vous et utilisent-ils les mêmes critères ?

M. Fabrice Lenglard

Les systèmes d'information ne sont pas comparables. Mais nous collaborons avec eux et c'est l'INSEE qui mène les recensements en relation avec ces instituts.

M. Jacques Cornano

La Guadeloupe est un archipel de trois îles entre lesquelles il faudrait pouvoir distinguer lorsque l'on délivre des chiffres...

M. Fabrice Lenglard

Il existe sans doute des études réalisées en ce sens par la direction régionale ou les services régionaux. Je ne possède pas de données à ce sujet. Les chiffres que je vous ai présentés englobent l'ensemble du territoire guadeloupéen.

M. Jacques Cornano

Je souhaite insister sur ce point. Le taux de chômage moyen est de 9,9 % environ en France hexagonale. Il est de 24 % en Guadeloupe proprement dite mais atteint 35 % au minimum dans les îles périphériques, en particulier à Marie-Galante. Il faut garder à l'esprit que les îles du sud demeurent dans une situation particulière encore plus dégradée, ce dont ne rendent pas compte les moyennes.

M. Fabrice Lenglard

Bien entendu, les taux de chômage que je vous ai indiqués sont des taux moyens pour l'ensemble du territoire guadeloupéen.

M. Michel Vergoz

Les statistiques présentées ne semblent pas correspondre aux remontées du terrain. Il suffirait de consommer le panier de consommation local pour avoir à payer des prix comparables aux prix hexagonaux ! La comparaison spatiale des prix pose le problème de l'intégration de l'évolution du contenu du panier de consommation au cours du temps. Comment est défini le panier de consommation local ? Les loyers ou encore le carburant y sont-ils intégrés ? Qui sélectionne les éléments du panier ? Il conviendrait de veiller aux autres paniers réalisés par divers experts, notamment les associations, et de prendre en compte

le vécu local. A-t-on fait la jonction avec les nombreux experts locaux ? L'INSEE doit travailler avec ces experts pour garantir la transparence et la confiance.

M. Fabrice Lenglard

L'indice des prix à la consommation est construit sur le fondement d'une méthodologie irréprochable, notamment d'un point de vue international. Cet indice se base sur une nomenclature internationale des produits de consommation et sur la structure moyenne de consommation des ménages français fournie par les chiffres de la comptabilité nationale et les enquêtes BDF. Le choix du produit lui-même, c'est-à-dire de la marque, n'est pas rendu public pour des raisons évidentes : l'indice ne doit pas être manipulable. Les indices de prix locaux sont construits selon la même logique : nous utilisons les comptes économiques des DOM et les enquêtes BDF.

Pour mesurer, par exemple, les différences de niveau de prix pour un produit donné entre la Martinique et la métropole, il y a deux manières de procéder. Soit j'agrège le niveau de prix martiniquais de ce produit et le poids du produit dans la structure de consommation hexagonale, soit j'agrège le niveau de prix hexagonal et le poids du produit dans la structure de consommation martiniquaise.

M. Serge Larcher

Les choses sont plus compliquées que cela car les habitudes alimentaires ne sont pas les mêmes. Certains produits ultra-marins ne trouvent pas leur équivalent dans les produits hexagonaux.

M. Fabrice Lenglard

Les habitudes alimentaires sont prises en compte. Les produits sont pondérés par leurs poids respectifs.

M. Serge Larcher

Il faut regarder les choses de plus près. Par exemple, la part des produits congelés dans la structure de consommation ultra-marine est supérieure à celle de l'hexagone. Il est important que le public adhère au choix des indicateurs utilisés.

M. Michel Vergoz

Nous avons un désaccord tant sur la définition que sur la construction du panier. À La Réunion, les commentaires locaux citent la marque des produits figurant dans le panier et dont il est dit que le prix a baissé. Nous en sommes à un stade de confusion extrême. Il ne s'agit pas de donner des noms de marque. La concurrence doit bien entendu jouer. La perception de la vie chère est une chose réellement vécue sur le terrain.

Mme Karine Claireaux

La situation à Saint-Pierre-et-Miquelon apparaît atypique, avec une population vieillissante, des revenus qui font le grand écart entre le secteur public et le secteur privé. Ce dernier subit une saisonnalité et donc, automatiquement, des périodes de chômage assez importantes, un marché complètement captif avec des importations à près de 95 % de ce que l'on consomme et des difficultés de plus en plus grandes pour certaines catégories de la population, comme les retraités, qui ont du mal à faire face.

M. Fabrice Lenglard

Toute l'information que je vous ai communiquée est publique. L'exercice de comparaison des prix date de 2010 et peut être complété par des documents plus détaillés accessibles notamment sur le site Internet de l'INSEE. Je pense que vous cherchez à mettre en évidence une différence de coût de la vie. Or, une comparaison des niveaux de prix n'est pas une comparaison des coûts de la vie. Nous ne calculons pas un indice de coût de la vie. À mon sens, le sentiment de cherté est lié non seulement au niveau des prix mais aussi au niveau des revenus.

**Audition de M. Stanislas Martin, chef du service
de la protection des consommateurs et de la régulation
des marchés à la Direction générale de la concurrence,
de la consommation et de la répression des fraudes**

**M. Stanislas Martin, chef du service de la protection des
consommateurs et de la régulation des marchés à la Direction générale
de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
(DGCCRF)**

En outre-mer, l'organisation locale de la DGCCRF est centrée sur les cinq départements d'outre-mer (DOM). Nous sommes également présents à Saint-Pierre-et-Miquelon mais nous n'avons pas de présence permanente en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

L'organisation de nos services en outre-mer a été plutôt moins impactée par la réforme territoriale de l'État qu'en métropole, où les niveaux départementaux et régionaux ont été fusionnés. Les services déconcentrés de la DGCCRF sont rattachés aux Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE). En Martinique existe par ailleurs une brigade interrégionale d'enquête de concurrence compétente sur les dossiers les plus importants pour les trois départements français d'Amérique. Les dossiers équivalents à La Réunion et à Mayotte sont gérés par une brigade basée en Île-de-France.

Le mode de détermination des effectifs présents en outre-mer est dérogatoire au droit commun. En effet, en métropole, nous utilisons un logiciel qui calcule les effectifs en fonction de critères territoriaux. Cette méthode conduirait à une forte diminution des effectifs en outre-mer, dont le nombre est aujourd'hui déterminé de manière plus empirique.

Nous avons à l'heure actuelle 29 personnes en Guadeloupe, 30 en Martinique, 13 en Guyane, 21 à La Réunion, 4 et bientôt 5 à Mayotte et 3 à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les effectifs n'ont diminué que de 3 % par rapport à 2008 alors que la baisse a été de 6 % en métropole. Si on compare ces effectifs à la population des territoires, on constate un ratio de 32 agents pour 400 000 habitants en Guadeloupe, par exemple, alors que pour des départements comparables, ce ratio serait de 19 agents dans les Pyrénées-Orientales, de 18 dans les Landes ou de 23 en Vendée. C'est moins vrai pour La Réunion où le ratio est de 23 agents pour 800 000 habitants. Elle est donc moins bien dotée.

Les liens entre l'administration centrale et les antennes locales, les DIECCTE, fonctionnent à partir d'une directive nationale d'orientation. Il existe des tâches nationales et des tâches régionales,

choisies dans chaque région en fonction des spécificités de l'économie locale. Les tâches nationales sont parfois adaptées aux contextes de l'outre-mer pour prendre en compte par exemple l'existence des importateurs-grossistes et leurs relations avec les fournisseurs. Il existe aussi des tâches régionales mutualisées entre les départements français d'Amérique, comme sur le prix des yaourts ou des eaux embouteillées par exemple.

La réalisation des tâches nationales correspond à 60 % à 70 % du travail en outre-mer. Par rapport aux régions métropolitaines, les tâches non programmées sont plus nombreuses, ce qui montre une grande réactivité des services par rapport aux situations locales.

Les trois activités des DIECCTE sont la concurrence, la sécurité des produits et la protection des consommateurs. La part « concurrence » est plus importante en outre-mer qu'en métropole parce que, dans ce domaine, nous agissons souvent pour les Observatoires des prix et des revenus (OPR). Les OPR sont donc des partenaires importants.

Nos liens avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP) sont également forts, sur la base d'échanges d'informations, notamment dans le cadre des Groupements d'intervention régionale (GIR) concurrence. Il est plus difficile d'accéder aux informations des douanes, couvertes par le secret.

Nos relations avec les inspecteurs du travail sont très fréquentes puisque nous les côtoyons au sein des DIECCTE.

Enfin, nous contribuons aux enquêtes de l'Autorité de la concurrence, dont l'activité en outre-mer est très forte depuis 2009. Il y a actuellement 16 enquêtes en cours concernant les DOM en partenariat avec elle. La DGCCRF contribue également aux enquêtes sectorielles de l'Autorité sur le coût de l'assurance-construction et sur le prix des pièces détachées automobiles.

Quelles sont les spécificités des plaintes portées devant la DGCCRF en outre-mer ? Nous recevons plus qu'ailleurs des plaintes pour des affaires entre particuliers, comme lors de ventes de voitures d'occasion. Nous ne pouvons les traiter car cela ne rentre pas dans le champ du code de la concurrence. Sinon, nous retrouvons les mêmes « classiques » qu'en métropole : la grande consommation et les télécommunications. La seule différence est la faiblesse du volume des affaires relatives au commerce en ligne en outre-mer par rapport à la métropole.

À l'exception de La Réunion, où l'on constate une hausse en 2011, le nombre de contrôles a diminué en outre-mer de 10 % à 15 % entre 2010 et 2011, probablement en raison de la très forte mise sous tension des services en 2009 et 2010 et de la montée en puissance des actions menées pour les OPR auxquelles la DGCCRF a dû contribuer.

S'agissant de la nature des activités par rapport à la métropole, les contrôles de concurrence sont plus fréquents, le temps d'enquête sur le terrain est également plus élevé et le nombre de visites par agent très sensiblement supérieur à la Martinique et La Réunion.

Quel est le bilan des accords de baisse de prix conclus en outre-mer à la suite de la crise de 2009 ? Globalement, on peut dire que ces accords ont été respectés, les taux de respect des prix convenus et de disponibilité des produits variant selon la DGCCRF entre 75 % et 90 %. Donc, de manière générale, la grande distribution a joué le jeu. Il y a eu quelques problèmes de disponibilité des produits de première nécessité mais c'était davantage en raison de leur attractivité et du comportement de stockage des consommateurs et des petits commerçants que du fait d'une stratégie des grandes surfaces.

Les accords, d'une durée variable (un an en Guadeloupe, trois ans en Martinique, quelques mois à La Réunion), ont expiré sans demande de renouvellement. Ils expireront le 31 mars prochain en Martinique et à Mayotte, sans que la question du renouvellement ait fait l'objet de négociations intensives. La DIECCTE de Guadeloupe a regretté que les accords aient été conclus pour une durée si brève. Ils auraient eu davantage d'impact s'ils avaient duré plus longtemps. En Martinique, on a constaté qu'il n'y avait pas eu d'effet de contagion vertueux sur le niveau général des prix des autres produits.

À ces accords semble succéder une démarche de définition de listes de produits constituant un chariot-type correspondant à la structure de consommation locale.

M. Serge Larcher, président

En pratique, les distributeurs ont tendance à pratiquer les mêmes prix et à ne pas jouer le jeu de la concurrence.

S'agissant des produits visés par les accords, ils étaient en effet signalés comme tels dans les grandes surfaces et les syndicats contrôlaient ces prix. Mais cette opération a fonctionné sur les produits de grande distribution et pas, par exemple, sur les pièces détachées.

M. Stanislas Martin

Concernant les pièces détachées, un avis de l'Autorité de la concurrence sera rendu prochainement et contiendra un volet ultramarin.

M. Serge Larcher

Dans ce domaine, les prix par rapport à la métropole varient de 1 à 100 ou à 200...

M. Stanislas Martin

La DGCCRF met l'accent sur l'information du consommateur, la détermination d'un chariot-type et elle effectue des relevés de prix et une communication au public si nécessaire. Elle fait pression sur les grands distributeurs qui pourraient être tentés de s'entendre.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Quel est votre chariot-type ?

M. Stanislas Martin

Il est déterminé par chaque OPR.

M. Serge Larcher

Sa détermination fait l'objet d'une concertation entre tous les acteurs.

M. Stanislas Martin

Vous m'avez posé une question sur la décomposition des prix. Cela occupe beaucoup les DIECCTE, qui ont travaillé notamment sur les produits agricoles, les yaourts et les eaux embouteillées en 2012. De manière générale, les frais d'approche - fret et octroi de mer - expliquent une faible partie des écarts. Ces frais représentent par exemple 4 % du coût du produit pour les gels à raser, 3 % pour le thé, 2 % pour les produits vaisselle, 4,6 % pour les céréales, 4,9 % pour l'huile de tournesol, ou encore 6 % pour les filtres à café.

Le phénomène qui nous semble le plus marquant est le rôle des importateurs grossistes ou agents de marque sur chaque territoire. C'est un maillon supplémentaire dans la chaîne de formation du prix. Le prix du produit à l'exportation de métropole est en général inférieur au prix de vente au fournisseur en métropole. Mais ensuite, un importateur-grossiste dans un DOM n'a pas la même force de négociation qu'un groupe comme Carrefour. Il y aura une enquête régionale sur les trois départements d'Amérique de l'Autorité de la concurrence sur ce sujet avant la fin de l'année 2012, pour avoir une vision plus claire du type de circuit de distribution le moins générateur d'inflation. On dispose, d'ores et déjà, de quelques éléments d'information sur cette question : en Guadeloupe, la marge de l'agent de marque pèse entre 28 % et 45 % du prix du produit, ce qui paraît considérable. Il y a néanmoins très peu d'approvisionnement en direct ; les importateurs-grossistes disposent souvent de contrats d'exclusivité, parfois même sur des produits rivaux, ce qui réduit encore le jeu de la concurrence.

Parfois, une exclusivité a été négociée avec les fournisseurs ou même plusieurs fournisseurs concurrents. C'est le cas par exemple pour le fromage à La Réunion, ce qui fausse totalement la concurrence, notamment « inter-marque ». Ce sujet peut être à l'origine du problème

des prix en outre-mer sans constituer pour autant une infraction. L'enquête en cours de réalisation par l'Autorité de la concurrence pourra le déterminer.

Lors du rachat d'un supermarché Cora par Bernard Hayot en Martinique...

M. Serge Larcher

Il y a eu de nombreux rachats par le même distributeur en Martinique !

M. Stanislas Martin

...l'Autorité de la concurrence a demandé à Hayot de renoncer à ses exclusivités avec certains fournisseurs, dont il bénéficiait en tant qu'importateur-grossiste puisqu'il était verticalement intégré. En termes de comparaison, on a certains exemples de circuits courts, pratiqués par Cora, qui permettaient des réductions de coûts d'approvisionnement significatives : 9 % sur le thé, 17 % sur la moutarde, 61 % sur les spaghettis, 15 % sur l'huile, 6 % sur les tablettes lave-vaisselle et 11 % sur le Schweppes.

Mais il faut aussi prendre en compte le fait que les agents de marque, en mutualisant la logistique, devraient avoir un effet positif sur les coûts d'approvisionnement. Le modèle de l'agent de marque, économiquement, devrait produire des gains d'efficacité par la masse des commandes et les économies d'échelle sur les coûts logistiques. On attend sur ce point beaucoup de l'enquête de l'Autorité de la concurrence de 2012.

M. Serge Larcher

Dans un circuit court, il faut que tous les maillons du circuit fonctionnent correctement, sinon l'approvisionnement est bloqué.

M. Stanislas Martin

En effet, il faut aussi veiller à sécuriser l'approvisionnement. Il est certain que les importateurs-grossistes ont des marges très positives, qu'ils ne vivent pas mal ; la question est : méritent-ils leurs marges ?

Les marges des distributeurs sont aussi parfois très élevées. Par exemple, en Guadeloupe, elles sont de 520 % sur les filtres à café, de 180 % sur les gels douche, 170 % sur du déodorant, 145 % sur du shampooing ou de 86 % sur les jus d'orange. Ça n'est toutefois pas vrai sur tous les produits. Les marges habituelles, qui tournent autour de 20 % à 21 %, sont plus acceptables. Mais même si la marge en pourcentage est équivalente à celle de la métropole, le montant en euros est plus élevé parce que le prix auquel elle s'applique est plus élevé.

Certaines marchandises sont produites localement. Par exemple, Danone et Yoplait produisent aux Antilles les mêmes gammes qu'en

métropole. Pourtant, les prix pratiqués sont de 2 à 2,5 fois plus élevés, ce qui paraît beaucoup. Il est rare que, lorsqu'un produit est à la fois importé et produit localement, le produit local soit vendu à un prix inférieur. Il a tendance à se caler sur le niveau du prix du produit venant de métropole. Globalement, les entreprises ont une stratégie de marge plutôt que de volume. Elles n'ont pas pour objectif de conquérir des parts de marché.

M. Serge Larcher

Les coûts de production sont plus élevés pour les produits locaux, parce que les quantités produites sont moindres ; elles ne visent qu'à alimenter le marché local, plus étroit. Mais le fait que la banane soit parfois plus chère en Martinique qu'à Paris pose tout de même problème.

Une idée serait d'appliquer l'octroi de mer seulement au prix du produit et non à celui de l'acheminement.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Mais ce serait autant de produit fiscal de perdu pour les collectivités territoriales d'outre-mer.

M. Michel Vergoz

Les agents de marque sont des sortes de « verrouilleurs de la non-concurrence ». Pensez-vous que les frais d'approche expliquent à eux seuls le niveau des prix en outre-mer ?

M. Stanislas Martin

Nous l'avons vu, les coûts d'importation représentent entre 3 % et 6 % du prix du produit. Évidemment, ils comptent proportionnellement plus pour les produits les moins chers.

M. Michel Vergoz

Les frais d'approche représentent environ 7 % du prix pour les médicaments.

M. Stanislas Martin

Les marchés ont une taille réduite, ce qui explique les faibles économies d'échelle. Par conséquent, là où les coûts fixes sont élevés, les marchés d'outre-mer ne peuvent se permettre d'avoir trop d'opérateurs économiques. C'est le paradoxe : on ne peut aller trop loin dans la mise en concurrence et on est confronté à des oligopoles étroits. A fortiori, cela s'applique aux entrepôts d'hydrocarbures de la SARA et de la SRPP. Il est aussi assez facile, sur ces territoires de taille réduite, de se coordonner avec les autres acteurs et de connaître leur politique commerciale.

Enfin, le fait que les normes de l'Union européenne s'appliquent empêche souvent à ces économies de s'intégrer à leurs environnements régionaux. Les approvisionnements en provenance de métropole

deviennent obligatoires. Par exemple, la viande de bœuf à Mayotte pourrait venir d'Afrique du Sud ou de Madagascar mais, en raison des normes, elle est en général importée de Pologne, d'Irlande ou d'Uruguay. À l'inverse, il ne serait pas facile de dire aux populations locales qu'elles n'ont pas le droit à la même qualité de produits que les autres Européens.

Les principaux secteurs posant des problèmes de concurrence sont le sable, l'énergie, notamment pour son stockage et son raffinage, et la grande distribution. Le reste est plus ponctuel.

En matière de fret maritime, une enquête de l'Autorité de la concurrence est en cours. S'agissant des carburants, l'absence de concurrence justifie la réglementation des prix. Par ailleurs, dans chaque DOM, on retrouve les mêmes actionnaires au niveau des grossistes et des stations-services, ce qui n'est pas satisfaisant.

Je serai plus optimiste pour le secteur des télécommunications. On part de situations dominantes, celle d'Orange dans les départements français d'Amérique et celle de la SRR à La Réunion et à Mayotte. Mais l'Autorité de la concurrence a rendu plusieurs décisions, depuis 2009, qui commencent à assainir la situation.

M. Michel Vergoz

Je constate toutefois que, malgré la réglementation des prix du carburant depuis 1988, la SRPP a été condamnée à deux reprises, c'est que le problème reste entier !

Audition de MM. Alain Vienney, délégué général de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), et Didier Payen, président de l'Association des moyennes et petites industries de la Guadeloupe

M. Alain Vienney, délégué général de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM)

La FEDOM a été créée en 1986 aux débuts de la défiscalisation et n'a cessé de prendre de l'ampleur. Aujourd'hui, elle est très représentative des entrepreneurs de l'ensemble de l'outre-mer et plus seulement des départements d'outre-mer (DOM) puisque nous avons désormais des membres présents en Polynésie française et même des membres installés en métropole mais qui ont des intérêts en outre-mer. Nous représentons plus ou moins 100 000 entreprises, avec une grande diversité, mais beaucoup de petites et moyennes entreprises (PME) et de très petites entreprises (TPE). Cela correspond environ à 500 000 salariés. Des organisations patronales comme le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), la Confédération générale du patronat des PME (CGPME) ou des chambres de commerce adhèrent aussi parfois.

M. Serge Larcher, président

Quelle est votre analyse sur le niveau élevé des prix en outre-mer et les conditions de formation de ces prix ?

M. Alain Vienney

La vie chère est un problème récurrent, qui resurgit souvent à cause du prix des carburants. Il n'est pas dissociable de la question du pouvoir d'achat des ultramarins.

Le constat du niveau des prix est connu, il a été dressé par l'INSEE. Il montre que l'écart du niveau des prix entre outre-mer et hexagone est plus important pour les paniers de consommation métropolitains que pour les paniers locaux, donc il faut utiliser l'indice de Fischer. Celui-ci montre que l'écart des prix a assez peu varié depuis 1985 ; il est donc structurel.

Le premier facteur d'explication réside dans les prix d'achat des produits, qui sont plus élevés qu'en métropole pour plusieurs raisons. Les grandes sociétés passent par leurs divisions export et le bénéfice de l'affiliation à des grands groupes ne joue plus. Par ailleurs, les délais de paiement prévus par la loi de modernisation de l'économie de 2008 ne sont apparemment pas toujours respectés, ce qui impacte la trésorerie des entreprises et majore les coûts finaux.

Le fret est le second élément d'explication. Il est d'autant plus important que le produit a une faible valeur unitaire, les coûts du fret étant calculés sur le volume et non sur le prix des marchandises. Pour

70 % des tonnages importés, les coûts d'approche représentent 50 % du prix CAF (coût, assurance, fret). Ils expliquent donc une grande partie des écarts de prix pour les produits de consommation courante et de première nécessité.

Puis, vient l'octroi de mer qui, contrairement à la TVA, n'est pas récupérable. Il s'applique aussi au prix CAF, donc en incluant dans son assiette l'assurance et le fret. C'est un élément du prix de revient du produit. Le prix de vente serait plus faible si l'octroi de mer était déductible comme la TVA. En outre, la TVA s'applique aujourd'hui aussi à l'octroi de mer, ce qui en fait un impôt sur un impôt ! Le différentiel entre l'octroi de mer interne et externe expliquerait une majoration allant de 7 % à 11 % du prix de vente au consommateur pour les produits importés, selon une étude du cabinet Langrand chargé d'une mission sur l'octroi de mer par le gouvernement.

Enfin, il y a les marges de distribution. Une étude de l'INSEE de 2007 a montré que ces marges commerciales en pourcentages n'étaient pas très différentes des marges métropolitaines. Le rapport de l'Autorité de la concurrence de 2009 évoque des marges de 14 % pour les distributeurs métropolitains et allant jusqu'à 19 % pour les distributeurs dans certains DOM ; on voit que c'est à peu près équivalent. En termes de marges économiques - l'excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée - le taux est de 27 % en métropole et de 14 % pour la Guadeloupe, 24 % pour La Réunion et 30 % pour la Martinique.

M. Didier Payen, président de l'Association des moyennes et petites industries de la Guadeloupe

La première chose c'est que les DOM sont considérés comme un tout, alors que leurs situations sont très différentes : La Réunion est régie par l'article 72 et les autres DOM par l'article 73.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

La Réunion est un département français à part entière ! Elle est régie par l'article 73, comme les autres DOM, à l'exception en effet de la capacité d'adaptation législative.

M. Didier Payen

L'article 73 donne une possibilité d'adaptation qui, à mon avis, n'est pas assez utilisée, notamment dans le cadre du grand marché antillais.

Le problème des prix dans les DOM est lié à plusieurs facteurs : l'éloignement géographique, l'insularité, le rattachement fiscal et normatif à la métropole et le problème de l'application de la réglementation de l'Union européenne.

Si l'octroi de mer fonctionnait comme la TVA, nous pourrions réexporter les produits en récupérant l'octroi de mer que nous aurions

acquitté au moment de l'importation. C'est pour le moment impossible. Il y a également une problématique de fiscalité indirecte dans les DOM, encore accentuée récemment par la taxe sur les boissons gazeuses. Cette fiscalité constitue un millefeuille qui majore les prix à la consommation.

L'étroitesse du marché explique la présence de plusieurs monopoles et oligopoles. Pour les carburants, le décret n'encadre que le prix de vente au public et pas la fourniture en matière première de la SARA. Or, il y a une différence de prix entre le Brent et le WTI (West Texas Intermediate) du Golfe du Mexique, où se fournit la SARA. L'indexation du prix est fixée sur le Brent, alors qu'il est plus cher. Son spread avec le WTI atteint 18 dollars le baril. Cette indexation sur le Brent est donc absurde. Un spread de 15 dollars par baril correspond à 45 millions d'euros par an sur la consommation de Guadeloupe, 90 millions d'euros sur la totalité des Antilles et 125 millions d'euros si l'on inclut la Guyane.

Cette question est d'autant plus importante que les ultramarins n'ont pas d'autre choix, étant donné la pauvreté de l'offre de transport public, que de prendre leur voiture. Il faudrait créer une mise en concurrence au niveau de l'approvisionnement des matières premières entrant dans la composition des carburants.

Je voudrais par ailleurs vous appeler à la prudence sur l'idée de constituer de grosses unités logistiques mutualisées d'approvisionnement car il faut un équilibre entre la rationalisation des circuits en vue de réaliser des économies d'échelle et une trop forte dépendance envers un passage obligé.

Le problème est aussi qu'il n'y pas les mêmes exonérations de charges sociales pour les entreprises de plus de 10 salariés.

Les délais de paiement prévus par la loi de modernisation de l'économie (LME) peuvent également induire des surcoûts. Il faut au minimum 15 jours de mer entre la métropole et les Antilles et 60 jours de stock pour tenir compte des aléas d'approvisionnement. Or, la LME autorise en crédit local 60 jours. Par conséquent, même en bénéficiant du maximum du taux autorisé par la LME, il reste au minimum 75 jours à financer. Tout cela induit des coûts financiers payés par le consommateur, qui sont d'ailleurs majorés par les taux supérieurs pratiqués par les banques outre-mer.

En outre-mer, quelqu'un qui utilise beaucoup son véhicule peut être conduit à dépenser 150 euros par mois pour son carburant, sur un total de 1 500 euros nets, soit 10 % du revenu disponible. À cela s'ajoutent les dépenses indispensables à la vie moderne, téléphonie mobile, internet, télévision par satellite, etc., qui sont deux fois plus élevées qu'en métropole.

S'agissant de la défiscalisation, je pense que les excès qui ont pu être faits de ces dispositifs ne doivent pas en masquer l'intérêt économique. Je rappelle que la performance économique des DOM a été remarquable ces vingt dernières années et que la création d'emplois a été deux fois plus rapide qu'en métropole. Il faut prendre tout cela en compte si on veut modifier le régime d'aides actuel.

Le prix du tabac pose également problème. En Guadeloupe, en 11 ans, le prix du tabac a augmenté de 3 200 %, ce qui l'a rendu plus cher qu'au niveau national en raison des taxes votées par le conseil général. Comme nous sommes dans une zone où les prix pratiqués par nos voisins sont cinq fois moins élevés, la moitié de la consommation est en réalité de la contrebande. Cela a abouti à l'effondrement du marché et des recettes fiscales. C'est l'exemple flagrant de ce qui est contreproductif.

M. Serge Larcher

Ces sujets ont été travaillés de très près avec la FEDOM. L'augmentation des prix du tabac et de l'alcool vise à dissuader les consommateurs et il est logique que le conseil général cherche à favoriser la santé publique.

M. Didier Payen

Hélas, l'augmentation a été opérée dans le but de produire de la recette fiscale et non pour un objectif de santé publique, cette politique de santé publique étant un échec total !

À La Réunion, la recette du droit de consommation sur le tabac est de 150 millions d'euros pour 800 000 habitants, ce qui est énorme ! C'est 25 millions d'euros pour 400 000 habitants dans les départements français d'Amérique, donc trois fois moins, ce qui montre l'importance de la contrebande. Le différentiel de prix entre les cigarettes de marque et celles discount est par ailleurs beaucoup plus élevé en Martinique et en Guadeloupe qu'en métropole : 3 euros par paquet contre 70 centimes d'euros.

M. Serge Larcher

La Martinique et la Guadeloupe sont un marché commun, il est donc logique qu'elles pratiquent les mêmes taux. La Chambre régionale des comptes a, par ailleurs, constaté que la situation financière du conseil général de la Martinique n'était pas si mauvaise que ça.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Est-ce qu'une étude a été faite sur les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à ne pas appliquer les normes européennes sur les carburants ?

M. Didier Payen

La problématique des normes aurait pu ne pas exister car l'Union européenne a laissé la possibilité d'y déroger pour les régions ultrapériphériques (RUP) mais les opérateurs n'ont pas fait ce choix. La norme n'impacte pas le brut mais le seul produit fini. La raffinerie martiniquaise peut faire de la spéculation en s'approvisionnant dans la zone, même si certains produits bruts, trop bitumineux, ne correspondent pas à ses capacités de raffinage.

M. Alain Vienney

Le problème des normes existe mais pourrait être transformé en atout si l'on arrivait à imposer la norme européenne dans notre environnement géographique. Il existe aussi des normes qui pèsent sur la construction, l'hôtellerie, etc.

M. Didier Payen

Notre propos n'est pas de rejeter les normes. Saint-Barthélemy a fait le choix de sortir du statut de RUP et nous verrons ce que cela donnera. Pour nous, il n'en est pas question en raison des aides des fonds européens liées au statut de RUP.

M. Jacques Cornano

Je voudrais remercier les deux intervenants pour avoir bien mis en évidence les différents éléments qui peuvent peser sur le niveau des prix en outre-mer.

M. Didier Payen

Je voudrais, pour finir, vous sensibiliser à certains sujets. Il est pour moi absurde de dire que les taux réduits de TVA dans les DOM sont des niches fiscales. De même que calculer ce que donnerait l'application d'un taux de TVA à 19,6 % en Guyane est une absurdité.

Enfin, je ne suis pas d'accord avec le rapport de l'Autorité de la concurrence qui affirme que la seule cause de la cherté du coût de la vie en outre-mer provient des importateurs-grossistes. Je suis moi-même importateur-grossiste pour beaucoup de produits, parfois en exclusivité. Si le système subsiste, c'est qu'il y a un intérêt à ces plateformes de stockage. La grande distribution préfère sous-traiter et cette mutualisation est également nécessaire pour le petit commerce.

Audition de M. Thierry Saniez, délégué général de l'association Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV)

M. Serge Larcher, président

Nous accueillons à présent Thierry Saniez, délégué général de l'association Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV), dans le cadre de nos travaux sur la vie chère. En tant qu'observateur sur l'évolution des prix, quel est votre avis sur ce sujet ?

M. Thierry Saniez, délégué général de l'association Consommation Logement Cadre de Vie

Je représente une des principales organisations françaises de consommateurs, présente en Guyane, Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe. J'ai pris contact avec les associations CLCV sur ces territoires, et notamment la Guadeloupe, qui a été moteur dans la mise en place de l'observatoire des prix par la DIECCTE, présidé par un magistrat. La CLCV s'occupe de l'un des quatre ateliers, celui sur le suivi des prix. J'ai également pris contact avec La Réunion.

Les enjeux qui apparaissent aux associations locales sont les suivants :

- la question fiscale, liée à celle de l'octroi de mer. Il s'agit de savoir si la baisse de la fiscalité, par exemple celle constatée en Guadeloupe, se reporte sur le prix de vente du produit. Il faut obtenir plus de transparence sur l'impact réel des taxes. La question apparaît complexe et opaque ;

- la concurrence et la formation des prix : en Guadeloupe, qui travaille à partir d'un chariot-type défini par l'INSEE et la CLCV, la volonté d'améliorer la visibilité est réelle. Les distributeurs ont accepté d'évaluer la hausse des prix. Ceux des services notamment augmentent très fortement.

Les freins à la concurrence, vous les connaissez : moins de distributeurs, moins d'enseignes. Certains distributeurs ont un monopole sur certains produits, notamment en téléphonie mobile et dans les entreprises de réseaux, car les économies d'échelle sont plus difficiles à atteindre sur des petits territoires. La possibilité d'élargir le marché à plusieurs territoires pour amortir les coûts d'installation reste débattue.

Nos associations souhaitent davantage de transparence pour les consommateurs. L'observatoire de Guadeloupe doit avoir les moyens de son indépendance afin qu'il puisse servir de référence pour d'autres territoires.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Vous avez dû aussi analyser les conséquences, les évolutions, les causes des hausses des prix dans les secteurs où des dérapages ont été constatés. Pouvez-vous nous en parler ?

M. Thierry Saniez

Nous n'avons pas, aujourd'hui, les moyens de mener plus d'investigations sur place.

M. Éric Doligé

Et sur le logement ?

M. Thierry Saniez

Nous sommes très implantés dans le logement social à La Réunion, aux Antilles et en Guyane. C'est un secteur très difficile, qui doit compter avec une paupérisation forte des populations.

M. Serge Larcher

Certains accords passés avec les grossistes sur les prix des familles de produits sont arrivés à échéance. Y-a-t-il eu une évolution après la fin de ces accords ?

M. Thierry Saniez

Nous n'avons pas d'enquête précise sur cette question.

M. Éric Doligé

Vous semblez dire qu'il y a eu une concertation en Guadeloupe sur la constitution du chariot-type. Et sur les autres territoires ?

M. Thierry Saniez

Il faudrait le faire ailleurs. En Guadeloupe, il y avait une volonté partagée.

M. Serge Larcher

Dans des secteurs comme les pièces détachées des automobiles, les différences de prix avec la métropole sont énormes, de l'ordre de 50 à 200 % !

M. Thierry Saniez

En métropole aussi, les dérapages sont importants dans ce secteur.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Comment avez-vous constitué ce chariot-type ?

M. Thierry Saniez

En lien avec l'administration, l'ancienne DGCCRF, l'INSEE. L'observatoire est présidé par un magistrat de la Cour des comptes.

M. Michel Vergoz

Mais votre chariot guadeloupéen n'a rien à voir avec les paniers de l'INSEE ?

M. Thierry Saniez

Non. L'important pour nous était d'analyser les habitudes de consommation. Quand l'INSEE évalue le pouvoir d'achat, personne ne s'y retrouve ! Notre chariot-type, que je pourrai vous transmettre, repose sur une soixantaine de produits référencés et relevés dans plusieurs magasins, mois après mois, selon une méthodologie bien définie. La hausse des prix est bien actée. Nous devons maintenant analyser les causes des hausses des prix. Il est plus facile d'aborder un sujet quand le constat est déjà fait. L'administration comme les distributeurs se sont mis d'accord sur ce constat, et se sont montrés prêts à analyser les causes pour trouver des solutions. C'est déjà une démarche positive.

M. Michel Vergoz

Combien y-a-t-il de produits dans votre chariot ?

M. Thierry Saniez

Soixante produits de première nécessité sur neuf établissements.

M. Michel Vergoz

Des produits alimentaires, donc.

M. Thierry Saniez

Absolument.

M. Serge Larcher

Je crois qu'une démarche similaire a été faite en Martinique, mais je n'ai pas les éléments.

M. Michel Vergoz

La discussion sur la constitution du chariot a-t-elle été difficile ?

M. Thierry Saniez

Je n'ai pas eu d'écho de difficultés particulières. Dans un second temps, c'est une question de moyens. Les enquêteurs dans les magasins doivent être fiables, et les prix affichés de façon transparente.

M. Serge Larcher

J'observe que les gens contrôlent les prix dans les stations-services. Ce sont des membres d'associations.

M. Thierry Saniez

Les relevés de prix sont réguliers dans les magasins ou sur Internet ; beaucoup d'enseignes y affichent leurs prix en ligne.

M. Michel Vergoz

Le problème de la vie chère dans les DOM, c'est une vue de l'esprit ?

M. Thierry Saniez

Non, même s'il y a une composante de « ressenti », dans la perception de la hausse de prix. Il demeure que des hausses de prix sont fortes : en 2011, les prix des auto-écoles ont augmenté de plus de 7 %, et ceux des réparations automobiles de 4 %.

M. Michel Vergoz

Et sur l'alimentation, avez-vous constaté des hausses anormales ?

M. Thierry Saniez

Oui, en métropole, le café par exemple, a augmenté de 20 %.

(Lundi 2 avril 2012)

Audition de M. Henri Havard, sous-directeur des droits indirects, et de Mme Sandrine Le Gall, chef du bureau « fiscalité, transports et politiques fiscales communautaires » à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

M. Serge Larcher, président

Nous poursuivons nos auditions sur le thème « La vie chère outre-mer : une fatalité ? » en accueillant M. Henri Havard, sous-directeur des droits indirects, accompagné de Mme Sandrine Le Gall, chef du bureau « fiscalité, transports et politiques communautaires », et de Mme Laurence Jaclard, chargée des relations institutionnelles.

M. Henri Havard, sous-directeur des droits indirects à la Direction générale des douanes et des droits indirects

« La vie chère outre-mer, une fatalité ? » Question complexe ! Ma réponse écrite rappellera notamment l'ensemble de l'histoire de l'octroi de mer depuis le droit de poids. Avant de détailler les chiffres, je vous propose de resituer la question posée au regard du périmètre de ce qu'est la « vie chère ». Évidemment, la DGDDI regarde cette question sous le prisme particulier de la fiscalité, il s'agit des droits d'accises qui touchent les produits de consommation : alcool, tabac, carburants. Ces questions trouvent des répercussions dans l'actualité immédiate, notamment à La Réunion et à Mayotte. Les problématiques fiscales ne sont pas minces au regard de la question de la vie chère mais ne la recouvrent pas toute entière.

De nombreux facteurs contribuent à des écarts de prix entre l'outre-mer et la métropole. Il y a les écarts structurels tenant à la géographie, à l'étroitesse des marchés, aux circuits logistiques, aux intermédiaires, aux frais de transports, aux frais portuaires et, nous semble-t-il à la lumière d'avis plus autorisés que ceux de la DGDDI, à une concurrence insuffisante sur les marchés de gros et de détail induisant un niveau élevé de marges.

Sans revenir trop en arrière, un mot tout de même sur l'avis de l'Autorité de la concurrence sur l'importation et la distribution dans les DOM, dans la période consécutive à la crise de 2009. La mission sénatoriale de cette époque avait déjà étudié la question de l'octroi de mer. L'exigence de transparence sur les prix nous paraît une excellente chose.

Outre la concurrence, un autre phénomène joue, qui concerne tous les marchés : la hausse du prix des matières premières. Très clairement, dans la détermination du prix, notamment sur des produits

de très grande consommation comme les carburants, il y a un effet prix lié au cours du brut.

Selon l'INSEE, la hausse des prix dans les départements et collectivités d'outre-mer (DCOM) n'est que de 2,1 %. Ce chiffre est très loin de la réalité perçue par les consommateurs dans un certain nombre de secteurs. Cet écart accroît la nécessité de la réflexion que vous entreprenez. Ces 2,1 % s'expliquent essentiellement par la stabilisation des prix des produits manufacturés qui compense assez nettement la hausse des prix de l'énergie. Je vous renverrai sur ce point aux travaux de mes collègues de l'INSEE.

De fait, il nous semble que la fiscalité que gère la douane pèse d'un poids relatif sur le prix de base. Elle n'est que l'un des éléments de la hausse des prix, non son seul déterminant. Voilà le message important que nous venons vous délivrer.

Second point de mon propos sur la fiscalité douanière elle-même. D'abord, la fiscalité vise à percevoir des recettes mais elle vise aussi, parfois, d'autres objectifs : environnement, santé publique, modification des comportements... Pour 2011, le total des perceptions douanières en outre-mer a été de 2,349 milliards d'euros : 1,48 milliard d'euros pour l'octroi de mer, 460 millions d'euros pour la taxe sur les carburants (TSC), 383 millions d'euros pour la TVA, 221 millions d'euros pour les droits sur le tabac, 61 millions d'euros pour les droits de douane, 48 millions d'euros pour les droits sur les alcools et 125 millions d'euros de droits divers (taxe d'embarquement, etc.).

Pour les besoins des travaux de votre délégation, nous avons calculé ce qui revient à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer : pour 2011, 1,7 milliard d'euros, soit 74 % des recettes, ce qui n'est pas négligeable. Donc les trois quarts des produits perçus par la douane en 2011 reviennent aux collectivités d'outre-mer. Cela pose la question de l'alternative qui pourrait être trouvée, sans compromettre les recettes des collectivités ?

L'octroi de mer, sujet emblématique, est un outil de stratégie économique, ayant vocation à compenser les handicaps des DOM. Il est imparfait, certes, frappe les biens, non les services, avec un système d'écarts de taxation complexe à comprendre, mais il sert l'objectif de développement et me paraît indispensable au financement des activités des collectivités territoriales. La fiscalité, dans ce cas, sert à la fois à procurer des recettes et d'outil de politique économique dans les mains des collectivités territoriales d'outre-mer.

Sur le caractère inflationniste de l'octroi de mer, je note que l'Autorité de la concurrence estime dans son rapport de 2009 que les frais d'approche et l'octroi de mer en particulier ne suffisent pas à expliquer l'intégralité des écarts de prix. Nous nous sommes livrés à un petit

travail, que je peux reproduire sur tous les produits pour lesquels vous m'en ferez la demande. À La Réunion, l'importation de tongs est un exemple concret et éloquent. Le prix est de 60 centimes d'euros à l'arrivée à la douane pour une paire de tongs. À cette assiette s'applique un taux de 6,5 % d'octroi de mer et de 8,5 % de TVA, soit 8 centimes de taxes. On arrive à un prix de 70 centimes, alors qu'elles sont vendues dans le commerce de détail au minimum 10 euros... Ce qui se passe entre ces deux moments n'est très clairement pas imputable à la fiscalité... Le taux de 15 % de fiscalité, au total, est élevé, mais il porte sur la valeur d'importation, et non sur le prix de vente !

Je pourrais multiplier les exemples pour montrer que la fiscalité, certes, participe au prix, mais dans une proportion relativement modérée qui, par surcroît, procure des recettes aux collectivités pour se financer et financer des stratégies économiques et sociales.

Le rendement n'est pas la seule préoccupation. La fiscalité sur les tabacs, qui représente 221 millions d'euros de recettes pour les quatre départements de La Réunion, de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane, poursuit un autre but - de santé publique - et le taux en est fixé par les collectivités.

Je prends d'autres exemples : les taux réduits sur les rhums d'outre-mer sont-ils justifiés ? N'est-ce pas une niche fiscale puisque, outre le contingent rhumier outre-mer, le taux réduit s'applique à la mise à la consommation ? Mais il y a là une autre visée, économique, de protection d'une production locale, sachant que 20 000 emplois environ sont en jeu.

Nous réfléchissons à des pistes alternatives s'agissant de l'évolution de l'octroi de mer. En effet, le système actuel est autorisé par la Commission européenne jusqu'en 2014. Le gouvernement plaide pour que cette autorisation soit prolongée, dans la ligne des préconisations du rapport de la mission commune d'information sur la situation des DOM, car elle permet d'apporter un soutien aux économies domiennes. Par exemple, il ne me paraît pas incongru que la taxation des autres alcools que le rhum soit relativement élevée.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

L'écart entre le ressenti et la réalité m'amène à poser la question : quel est le pouvoir d'achat réel sur le panier de la vie courante ? A priori, le différentiel moyen des prix n'est pas très important mais, sur certains produits, notamment ceux de première nécessité, l'écart est très substantiel.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Sur ce même point, je pense qu'il faut crever l'abcès. On doit nous éclairer sur cette histoire de ressenti. À La Réunion, on parle de

50 % d'écart entre les prix de métropole et d'outre-mer. Le document de l'INSEE mentionne un panier de consommation locale moins cher en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe, par rapport au panier national ! Et si on prend le panier métropolitain, on tombe sur d'autres chiffres. Comment éclaircir la situation ? Certaines associations ou la DGCCRF, parviennent à un résultat très différent en matière d'écart des prix. Il faut sortir le plus rapidement possible de cette confusion qui risque de produire de gros effets pervers sur le terrain.

Parler de prix « ressentis » me paraît dangereux, je ne sais pas faire ça. On a des experts, des organismes, qui doivent pouvoir mettre en place des procédures incontestables.

M. Henri Havard

Je comprends et partage une partie de vos interrogations ; il y a une difficulté d'ordre méthodologique qui mérite qu'on s'y arrête. Je crois que les travaux entrepris sur les prix des produits de première nécessité, par l'observatoire des prix de La Réunion notamment, sont d'excellents instruments de mesure ; ils mesurent l'écart au fil du temps sur les produits achetés couramment par les ménages. La méthode statistique ajoute des produits manufacturés qu'on achète à fréquence moins grande que les produits alimentaires et qui donc pèsent moins dans le ressenti de hausse des prix. Ça tombe sous le sens. Mais il y a un vrai sujet sur le marché des carburants, où la structure des marges est connue puisqu'un décret administre les prix. Nous devrions être en mesure d'objectiver la situation sur ce que sont les niveaux de prix réels pour les populations.

Ensuite, se pose la question de ce à quoi on compare ces prix. Au pouvoir d'achat moyen ? Au revenu moyen ? Aux bas salaires ? Il ne m'appartient pas d'y répondre, mais c'est une question importante.

Tout ce qui contribue à la transparence pour les consommateurs est une bonne chose. Les États généraux de l'outre-mer - où nous avons participé à un certain nombre d'ateliers - ont évoqué la suppression de l'octroi de mer, « cet impôt d'un autre temps ». Le fait que le coût du fret rentre dans l'assiette d'imposition de l'octroi de mer externe fait débat. Certains économistes affirment par ailleurs que l'octroi de mer masque des surmarges, comme je l'ai montré avec l'exemple des tongs. Il est clair cependant que l'étroitesse des marchés, le manque de concurrence dans la distribution, compliquent aussi la donne.

Concernant les impacts fiscaux sur les prix, je le répète, pour un certain nombre de taux, ce sont les collectivités qui décident : je songe à la taxe spéciale sur les carburants par exemple, qui participe au renchérissement du prix, et dont le taux est fixé par le conseil régional. Une politique de transparence sur les taux pratiqués et leurs

conséquences serait utile. Sur les carburants et produits pétroliers, l'État ne perçoit aucune fiscalité dans les DOM.

Mme Catherine Tasca

Outre la question des écarts de prix, a-t-on au moins une vision claire de la répartition des revenus dans ces territoires ? Le prix est aussi le résultat de la demande, donc le niveau des revenus n'est pas indifférent au niveau des prix. Quid de la rémunération des fonctionnaires en outre-mer ?

M. Henri Havard

Notre administration ne dispose pas de la ventilation en déciles des revenus mais mes collègues de Bercy doivent en disposer. Il est certain que des facteurs de revenus pèsent sur les prix.

M. Serge Larcher

Le 2,1 % de l'INSEE ne tient pas debout, il n'y a qu'à aller dans un DOM pour s'en rendre compte concrètement. Il serait intéressant de voir quel est le prix d'une paire de tong en métropole ?

Deuxièmement, où en est votre réflexion sur l'inclusion des coûts du fret dans l'assiette de l'octroi de mer ?

Enfin, où en est-on sur la réflexion concernant une fiscalité de substitution ?

M. Henri Havard

S'agissant de l'assiette de l'octroi de mer, nos réflexions sont contraintes par les positions de la Commission européenne. Elle n'est pas fermée mais veille à ce que la règle soit respectée. Il y a un débat au sein même des directions européennes : les DG taxation et union douanière ont un œil favorable sur ce mécanisme, mais la DG concurrence y voit une taxe d'effet équivalent à un droit de douane à proscrire. Les discussions sont en bonne voie et les échanges fructueux.

Notre volonté est en tout cas de respecter scrupuleusement la réglementation européenne afin de ne pas mettre en péril cette recette. Il n'est pas inutile, notamment, que certaines délibérations rétroactives prises par les conseils régionaux soient signalées à l'attention des préfets, pour exercer un contrôle de légalité. Il ne faut pas que l'on puisse dire que la France ne respecte pas la réglementation européenne.

Votre question de la substitution est une vaste question. Quel impôt dégagerait un produit d'environ 1 milliard d'euros, sur une assiette large ? À ma connaissance, il n'y en a qu'un, c'est la TVA. Mais cela poserait la question de l'inclusion des services dans l'assiette. Ça serait théoriquement cohérent, mais l'inclusion des services dans l'assiette posera la question du transfert de l'économie informelle à l'économie formelle. Il faudra généraliser le système de facturation : est-il

opportun d'imposer de nouvelles contraintes aux très petites entreprises, parfois informelles ? La fiscalité actuelle, perçue une seule fois en amont, est simple et efficace ; aucune marchandise n'y échappe, sauf si elle entre en pure contrebande ; et cette fiscalité laisse le cycle économique se dérouler en aval sans intervention.

Mme Sandrine Le Gall, chef du bureau « fiscalité, transports et politiques fiscales communautaires » à la direction générale des douanes et des droits indirects

Sans compter qu'une substitution par la TVA retirerait de leur pouvoir fiscal aux collectivités.

M. Serge Larcher

Tous les inconvénients et pas beaucoup d'avantages !

M. Jean-Étienne Antoinette

L'octroi de mer, dites-vous, n'est pas déterminant. Tout de même, il frappe à l'importation du produit. Est-ce que cela ne favorise pas l'inflation dans la mesure où les frais de stockage sont inclus dans l'assiette, ce qui majore les prix des produits ?

M. Henri Havard

C'est difficile à dire...

Je vais faire un parallèle avec la TVA à l'importation. Il n'est pas anormal qu'elle porte aussi sur les coûts directement liés à l'importation, notamment le coût de location du conteneur. Sinon, cette prestation annexe, associée à l'importation, échappe à toute taxation. Notre souci est aussi d'avoir le système le plus simple et le plus fluide possible. Actuellement, le système des frais accessoires, s'agissant de la TVA à l'importation, est parfaitement accepté par les opérateurs.

L'État pourrait mettre en place une baisse de TVA avec un engagement de baisse des prix, mais on sait que les résultats sont extrêmement difficiles à contrôler...

Dans le contrôle des prix des carburants à La Réunion, on peut suivre précisément la contribution de chacun. Les collectivités ont pris leur part, les pétroliers aussi. Mais cela est possible du fait du caractère administré des prix des carburants. Dans les autres secteurs, comment mesurer l'effet réel d'une baisse de TVA ? Rentrer dans un gigantesque système de prix administrés produit par produit me semble difficile.

Enfin, combien de centimes sont liés aux frais accessoires ? Assez peu, j'en suis certain.

M. Michel Vergoz

La question de l'énergie est essentielle outre-mer et pourtant les prix des carburants sont administrés depuis le décret de 1988. Le patron s'appelle l'État et il y a pourtant de sérieux dysfonctionnements.

Dans certains domaines, comme les produits d'entretien, les prix à l'importation chez moi sont doublés, voire triplés, pour le client final.

M. Henri Havard

Dans mon exemple, sur les tongs, cela va de 1 à 15 !

M. Michel Vergoz

Moi, je suis un républicain. Réguler, réguler, voilà le maître-mot.

Lorsque je reçois la facture des médicaments que j'importe pour mon officine, la douane l'a vue avant moi. Disposant de ces pièces-là, comment peut-on encore ignorer le niveau réel des prix à chaque stade ?

Le rapport de juillet 2009 de M. Éric Doligé a constitué une avancée, poursuivons-la ! Comparons les prix d'importation et les prix de vente au détail.

Oui ou non nos services de l'État ont matière à dire : il achète X euros à la centrale d'achat, d'Europe ou d'ailleurs, et voilà combien il vend ? Les tongs - les « savates » on appelle ça chez nous - sont vendues jusqu'à 20 à 30 euros : cela ne relève-t-il pas de l'excès ? Elles viennent de Chine et le prix à la douane est de 60 centimes. Regardons quelle est la part de nos importations venant d'Asie, en particulier.

M. Serge Larcher

Nous avons des délais à tenir : j'appelle chacun à la concision.

M. Michel Vergoz

Je veux du concret et je demande aux services de l'État, qui savent ce qui est importé, quels sont les prix d'importation et les pays d'origine. L'État dispose des moyens de la transparence.

M. Jean-Étienne Antoinette

Nous avons trois portes d'entrée en Guyane : le Port de Degrad-Des-Cannes et les frontières avec le Brésil et le Surinam. Y a-t-il des différences de prix selon la porte d'entrée ?

M. Henri Havard

On va regarder, si vous avez un produit en particulier auquel vous pensez.

M. Serge Larcher

Il serait intéressant pour nous de savoir si les collectivités territoriales suivent une stratégie de développement en fixant les taux d'octroi de mer.

M. Henri Havard

Nous disposerons dans deux mois des travaux d'un cabinet sur ce sujet, mené dans la suite des travaux du conseil interministériel de l'outre-mer.

Pour répondre à M. Michel Vergoz : oui, la provenance des produits est connue pour chacun des départements d'outre-mer ; mais les marges pratiquées, non. Je rappelle qu'en dehors du carburant, les prix sont libres depuis l'ordonnance de 1986. Il n'entre donc pas dans nos missions de contrôler les prix, même si la direction de la concurrence surveille les marges.

M. Serge Larcher

Michel Vergoz vous a interpellé sur la composition du panier : nous n'avons pu obtenir d'information de la DGCCRF. Il nous faudrait pourtant en connaître précisément la composition pour mesurer l'impact de l'octroi de mer sur le coût de la vie.

M. Michel Vergoz

La réponse est donc : oui, les douanes connaissent les prix d'achat des marchandises et leurs provenances. Mais pouvez-vous nous donner un pourcentage de marchandises qui proviennent plutôt d'Asie que d'Europe ?

M. Henri Havard

Je vous fournirai ces données, pays par pays ou continent par continent.

S'agissant de la composition du panier, c'est en effet une question clé. Un accord n'a-t-il pas été signé sur les prix de onze produits de première nécessité ? Je peux regarder sur ces produits ce que sont les effets de l'octroi de mer. Mais seul l'observatoire des prix peut vous dire quel est le panier-type.

M. Serge Larcher

Je faisais allusion au panier de l'INSEE. Il y a tellement de paniers ! Il y a même des chariots !

M. Michel Vergoz

Il doit bien exister un ordinateur capable de nous donner des pourcentages de provenance.

M. Henri Havard

Les importations sont enregistrées, on connaît donc les provenances, que l'on peut vous fournir par agrégats, produits alimentaires, textile, etc.

Mme Catherine Tasca

Les services de l'État ne contrôlent plus les prix, dites-vous. Mais ils restent en mesure de donner une photographie. La crise de la vie chère a été très grave : l'État ne peut renoncer à un rôle d'analyste, pour fixer sa stratégie.

M. Henri Harvard

Sur le niveau des prix, nous avons beaucoup travaillé sur le rapport de l'Autorité de la concurrence, qui s'est livrée à une analyse très fine sur les produits de consommation courante. Depuis 2009, les choses ont sans doute un peu évolué, mais les développements tels que celui sur le coût du fret maritime restent d'actualité.

M. Serge Larcher

Nous attendons votre réponse écrite au questionnaire et vous remercions d'être venus.

Audition de MM. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), et Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino

M. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

Délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), je suis accompagné aujourd'hui par M. Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino, mais également trésorier et, surtout, responsable des questions relatives à l'outre-mer au sein de la FCD. La FCD représente le commerce à dominante alimentaire sur l'ensemble du territoire, avec la plupart des grandes enseignes, à l'exception d'Intermarché et Leclerc. Nous représentons également quelques enseignes non alimentaires, comme Décathlon, Darty, Boulanger ou Go Sport.

Outre-mer, la situation est spécifique : les entreprises de distribution sont des franchisées des grands groupes, et ne sont donc pas adhérentes directes de la FCD, même s'il arrive, comme à La Réunion, qu'existe une fédération locale, qui reste cependant autonome.

Nous sommes compétents sur toutes les questions économiques, juridiques, fiscales ou sociales. C'est ainsi que nous négocions la convention collective qui s'applique aux 750 000 salariés du secteur. Notre chiffre d'affaires, de 180 milliards d'euros, fait de nous l'une des branches professionnelles les plus importantes. Notre secteur est celui qui recrute le plus de jeunes, souvent faiblement qualifiés. À La Réunion, nous sommes, comme dans beaucoup d'autres territoires, le principal employeur privé.

Le commerce représente une part importante du secteur marchand outre-mer : nos adhérents emploient plus de 15 000 salariés dans les cinq départements d'outre-mer (DOM). Avec la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, on atteint environ 20 000 emplois directs, avec les mêmes caractéristiques qu'en métropole : un emploi féminin (61 % de femmes), jeune (la moitié des salariés a moins de 35 ans) et très majoritairement en contrats à durée indéterminée (89 % du total).

Nous sommes un partenaire très important de l'économie locale : 20 à 30 % des achats des surfaces alimentaires sont locaux, pour environ 1 milliard d'euros. À La Réunion, les enseignes de la Fédération locale distribuent entre 65 et 90 % des productions locales de certaines filières (bœuf, œufs, volaille...).

M. Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino

J'ai suivi, vécu, étudié le cortège des crises de ces dernières années. La première des sources documentées est l'INSEE, autrement plus fiable que les relevés ponctuels. Les prix à la consommation sont beaucoup plus élevés qu'en métropole, - jusqu'à 50 % a-t-on dit. Mais il faut prendre en compte la structure comparée des paniers métropolitains et ultramarins : alors, l'écart est de 22 % pour la Guyane, de 14 % en Martinique, 11 % à La Réunion et 9 % pour la Guadeloupe. Les écarts de prix ont également été étudiés en 2009 par l'Autorité de la concurrence qui s'appuyait sur les données fournies par la DGCCRF : les prix sont liés à l'étroitesse des marchés, aux coûts d'approche, à la cherté du fret et aux frais de stockage.

Il faut cependant nuancer : ainsi, La Réunion dispose d'une industrie alimentaire propre, mais le développement endogène reste un objectif à atteindre dans les autres DOM.

La fiscalité spécifique pèse aussi : l'octroi de mer est un obstacle au jeu concurrentiel, même s'il a sa légitimité. Il encourage les politiques de prix élevés et n'incite pas à l'amélioration de la compétitivité.

Troisième document utile, celui de la DGCCRF à l'occasion de la crise de Mayotte à l'automne 2011, sur le poulet et la viande. M. Stanislas Martin conclut que les distributeurs travaillent à marge nette proche de zéro, voire à marge négative sur la viande de bœuf : voilà qui contredit l'intuition...

Les marges commerciales - la marge brute, pas le résultat net avant charge - de la distribution sont-elles plus élevées outre-mer ? Elles atteignent 20 à 25 % à La Réunion, 25 à 26 % aux Antilles, pour une moyenne de 23 à 24 % en métropole, selon l'Autorité de la concurrence. S'agissant des marges économiques, c'est-à-dire l'excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée, elles atteignent 14 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique, 24 % à La Réunion, contre 27 % en métropole en 2007. Quant aux résultats nets, il faudra attendre le rapport de l'Observatoire des prix et des marges, institué par la loi de modernisation de l'économie.

Dans les DOM, il existe une véritable concurrence, contrairement à ce qu'on peut penser. Ainsi, à la Martinique, le premier distributeur ne détient que 17 % de parts de marché. Dans la plupart des DOM, les cinq grandes enseignes nationales sont présentes.

Les employeurs ont ainsi une fonction sociale, ce qui participe aux coûts d'exploitation : on emploie plus de monde - environ 40 % - outre-mer qu'en métropole.

Reste que les ultramarins sont pénalisés par des prix plus hauts : tout le monde ne bénéficie pas des « sursalaires ». On pourrait assouplir la réglementation relative à l'implantation des grandes et moyennes surfaces, pour renforcer la concurrence et la baisse des prix, tout en favorisant la production locale. La densité commerciale est plus faible en outre-mer qu'en métropole. Il faudrait favoriser la structuration et le développement de filières de production locale (coopératives, interprofessions...) : à La Réunion, la distribution s'est ainsi impliquée dans la constitution d'une filière de salaison, d'élevage. Il n'en va pas de même aux Antilles, ces industries ne se sont pas développées autant. La distribution est pourtant prête à jouer le jeu de la production locale. Il n'est pas normal qu'à Mayotte n'existe pas de « filière poulet ». Nous sommes prêts à accompagner sa création. Il y a d'autres problématiques : ainsi, aux Antilles, les pêcheurs préfèrent souvent vendre eux-mêmes leurs produits plutôt que passer par la grande distribution. Il y a aussi le problème des œufs aux Antilles...

M. Serge Larcher, président

Il existe une production locale en Martinique...

M. Claude Risac

Mais elle est insuffisante : à partir d'une certaine heure, ils manquent sur les rayons. En fait, en matière de maraîchage notamment, les producteurs sont très individualistes : ils doivent s'organiser ! La distribution ne demande que cela.

Quelques autres propositions : nous sommes pour le renforcement des observatoires des prix locaux. Ils doivent se servir de l'expérience de l'observatoire des prix et des marges en métropole. Ce sont des outils de transparence indispensables. Les modalités d'application de l'octroi de mer doivent être révisées, même si nous sommes conscients de son importance pour les collectivités : il porte sur le produit et sur le fret, si bien que les effets de la moindre hausse du prix du pétrole sont démultipliés sur le prix au détail.

Il faut diversifier l'approvisionnement en allégeant la réglementation sur les normes des produits importés, ouvrir des moyens de communication avec l'environnement régional pour faciliter les échanges : je pense notamment à l'océan Indien, où les territoires français et non français pourraient se spécialiser et échanger de façon complémentaire.

Quelques exemples de prix : dans le prix d'un kilogramme de pâtes à la Martinique, 53 % correspond au prix d'achat, 9 % au transport, 14 % à l'octroi de mer, 8 % au stockage et à la livraison, 14 % à la marge commerciale du distributeur et 2 % à la TVA. Il en va de même pour le beurre de marque à La Réunion : 0,15 € pour le prix de départ, 0,36 €

après le fret, 0,51 € de prix de revient en magasin qui devient 0,57 € pour le prix de vente au public.

Se pose, ne l'oublions pas, la question du mode de vie. L'outre-mer est riche de certains produits d'exception - je pense notamment aux poissons. L'idée qu'on doit consommer exactement les mêmes choses en outre-mer, idée dont nous sommes collectivement responsables, n'est pas bonne. Faut-il importer, parfois en avion, des confiseries produites en métropole, parce que les enfants en réclament ? Une question de modèle de production et de consommation se pose donc également.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Les groupes affiliés à la FCD ont-ils fait des tentatives pour produire localement ? 40 % de salariés de plus qu'en métropole, dites-vous. Pouvez-vous préciser ces chiffres ? Tenez-vous compte, dans la fixation des prix, du pouvoir d'achat local ? Avez-vous, géographiquement, repéré quels produits pourraient être achetés dans les zones régionales concernées pour abaisser les prix au public ? On a constaté que les importateurs-grossistes prenaient parfois des marges confortables et que certains maillons de la chaîne cumulent parfois les fonctions et donc les marges afférentes.

M. Claude Risac

Oui, le métier d'agent existe pour certaines grandes marques, c'est un héritage de l'histoire. Les enseignes ont considéré que les DOM représentaient un métier spécifique : elles ont donc des agents sur place, qui prélèvent leur « dîme ». C'est une pratique ancienne, mais les contrats d'exclusivité ont tendance à reculer. L'objectif n'est pas de maquiller les marges : c'est seulement un héritage de l'histoire.

Les productions locales ? Intermarché fait un travail remarquable en matière de pêche. Les distributeurs ne sont pas des industriels, mais ils doivent être présents dans les filières : ils ne peuvent pas se désintéresser de la production locale.

Le pouvoir d'achat ? C'est l'affaire de chaque enseigne. La part de l'alimentaire est légèrement plus importante outre-mer qu'en métropole. Je m'étonne d'ailleurs que, quand il y a des mouvements sociaux, cela porte toujours sur l'alimentation, jamais sur la téléphonie ou l'automobile...

M. Serge Larcher

Parce que manger est une nécessité !

M. Doligé a évoqué l'approvisionnement régional. Pourquoi ne fait-on pas en sorte, par exemple, que la Guyane s'approvisionne en bœuf brésilien ? Les normes européennes jouent très certainement un rôle.

M. Claude Risac

En effet. Il y a également des exemples en matière de fruits et légumes. On avance souvent l'argument de la traçabilité, mais il ne faut pas caricaturer. Le Brésil a développé des contrôles sur ses agriculteurs qui valent largement ceux de l'Union européenne.

Mme Catherine Tasca

Avec les productions locales, le prix est-il vraiment inférieur ?

M. Claude Risac

Pas toujours, à cause de l'étroitesse du marché : les usines tournent en sous-capacité. Il faudrait organiser un marché aux dimensions régionales.

M. Serge Larcher

Pour les fruits, les prix sont assez voisins de ceux pratiqués en métropole.

M. Claude Risac

Je précise : les produits élaborés sur place ne sont pas forcément moins chers, mais ils créent des emplois.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Puissiez-vous dire vrai ! Mais si la production de poulet à La Réunion se délocalisait à Madagascar ? Il faut voir les choses globalement.

Intermarché, avec la pêche, ne joue pas pour les DOM, mais pour lui seul : il cherche la plus-value à son seul profit. Le bon sens serait pourtant de travailler la main dans la main. Nous avons une zone économique exclusive, riche en poisson, mais personne ne vient nous tendre la main : les bateaux restent au large...

La FCD n'inclut pas les DOM, puisqu'on y fonctionne par franchises. Mais les franchisés ne bénéficient-ils pas de votre centrale d'achat ? Autrement dit, tout est bien sous le même toit... Quel développement pour les filières locales ? Quel pourcentage de produits locaux les franchisés vendent-ils ?

M. Claude Risac

Les filières locales représentent, à La Réunion, 30 % de ce qui est vendu dans les magasins de mon groupe. C'est moins ailleurs, soit 20 à 30 %. Il y a une génération d'entrepreneurs à La Réunion qui a développé une industrie, que l'on retrouve moins sur d'autres territoires.

M. Abdourahmane Soilihi

Ailes de poulet et viande, produits essentiels, combien coûtent-ils à Mayotte ? Quelle est la composition de la marge ?

M. Claude Risac

M. Martin estime que, sur la viande, la marge du distributeur est proche de zéro ; le travail sur la carcasse est accompli par le distributeur, ce qui n'est pas le cas en métropole. Je vous fournirai des chiffres précis.

(Mardi 3 avril 2012)

Audition de M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles de l'UFC-Que Choisir

M. Serge Larcher, président

Nous poursuivons nos auditions sur le thème de la vie chère outre-mer en souhaitant la bienvenue à M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles de l'UFC-Que Choisir.

M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles d'UFC-Que Choisir

Créée en 1951, l'UFC-Que Choisir constitue la doyenne des associations de consommateurs en France et en Europe. Il s'agit d'une fédération de 160 associations locales réparties en France hexagonale et dans les outre-mer. Notre présence outre-mer apparaît néanmoins limitée puisque nous ne sommes pas représentés en Guadeloupe, ni en Martinique. À La Réunion, notre association locale dénombre 250 adhérents. En Nouvelle-Calédonie, elle en regroupe 1 000. Au total, l'UFC-Que Choisir rassemble 160 000 adhérents. La revue éditée par l'association compte environ 500 000 abonnés.

L'UFC-Que Choisir s'est bien entendu penchée sur la question de la vie chère outre-mer, en particulier au moment de la crise de 2008-2009. Nous avons d'ailleurs participé à ce titre aux travaux préalables à la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) avec le cabinet d'Yves Jégo et à bon nombre de réunions, y compris au Sénat, et demandé, avec succès, l'encadrement des produits de première nécessité.

Les associations locales de l'UFC-Que Choisir assurent deux missions principales. La première concerne le règlement amiable des litiges de consommation. La seconde consiste en un contrôle des marchés à travers un observatoire de la consommation. Dans le cadre de cette seconde activité, nous complétons l'action de la DGCCRF par des « enquêtes mystère » en magasin portant à la fois sur le prix et sur le conseil. Ces enquêtes ne peuvent pas systématiquement être réalisées par nos associations locales en outre-mer, où nous ne disposons pas toujours des mêmes professionnels que dans l'hexagone. Nous sommes d'ailleurs contraints à un traitement spécifique pour les associations ultramarines, y compris pour l'enquête prix en grande distribution, puisque les produits hexagonaux ne se retrouvent pas en outre-mer.

Mme Catherine Procaccia

Pourriez-vous préciser les modalités de création des associations locales en outre-mer ? Se créent-elles spontanément ? Vous indiquez l'absence d'associations locales dans les Antilles...

M. Cédric Musso

Nous recevons un grand nombre de demandes d'affiliation à l'UFC-Que Choisir, y compris en Guadeloupe et en Martinique. La procédure d'affiliation vise à vérifier la représentativité et, surtout, l'indépendance réelle des candidats. Il ne doit exister aucun lien direct ou indirect avec une quelconque autre activité commerciale ou syndicale. À ce jour, nous n'avons pas identifié aux Antilles d'interlocuteur satisfaisant à ces critères pour être affilié à l'UFC-Que Choisir, même si nous avons bon espoir d'y parvenir dans les années qui viennent.

M. Serge Larcher

Qu'en est-il de l'appréciation globale portée par votre fédération sur le niveau des prix ?

M. Cédric Musso

Nous dénonçons régulièrement l'important écart entre les prix relevés dans l'hexagone et ceux relevés en outre-mer. À l'occasion de la dernière enquête prix d'UFC-Que Choisir, réalisée entre le 15 septembre et le 1^{er} octobre derniers, les prix d'un panier de vingt-huit produits ont été relevés à la fois dans l'hexagone et outre-mer. Il en ressort un écart tarifaire de 67 % entre La Réunion et l'hexagone et de 50 % entre la Nouvelle-Calédonie et l'hexagone. Ce constat est récurrent : en 2008 déjà, les écarts respectifs étaient de 74 % et 58 %. La diminution est légère mais l'on se situe toujours au-delà des deux tiers en ce qui concerne La Réunion.

Mme Catherine Procaccia

De quel type de produits s'agit-il dans ce panier ?

M. Cédric Musso

Il s'agit exclusivement de produits alimentaires.

Mme Catherine Procaccia

Les produits des producteurs locaux sont-ils pris en compte ?

M. Cédric Musso

La mesure est effectuée à produits constants. Le panier comprend vingt-huit produits disponibles à la fois dans l'hexagone et en outre-mer.

L'encadrement des prix des produits de première nécessité a abouti à un triste constat : les produits dont les prix ont été encadrés font

rapidement et comme par hasard l'objet d'une rupture de stock. En outre, l'on peut s'étonner qu'il y ait encore une attractivité des produits hexagonaux par rapport aux produits ultramarins. Songeons à l'eau minérale en bouteille dont le prix à La Réunion est de 1,3 euro lorsqu'elle est importée contre 1,49-1,60 euro lorsqu'il s'agit d'une production locale...

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Que pensez-vous de l'affirmation selon laquelle il existe un sentiment de vie chère à La Réunion ou en Nouvelle-Calédonie ? Vous ne pouvez pas contredire les chiffres de l'INSEE ou de la DGCCRF !

M. Cédric Musso

Ce ne serait pas la première fois que les enquêtes de l'UFC-Que Choisir ne corroborent pas l'indice de l'INSEE ou les enquêtes de la DGCCRF ! Nos enquêteurs sont indépendants et formés ; leurs résultats ne sont pas une vue de l'esprit.

M. Michel Vergoz

Vos chiffres sont provocateurs !

M. Cédric Musso

L'Autorité de la concurrence n'a pas hésité à affirmer qu'il existait un écart tarifaire situé entre 43 et 74 %. Les résultats de l'enquête d'UFC-Que Choisir s'inscrivent parfaitement dans cette fourchette officielle.

M. Michel Vergoz

Vous faites se batailler les services de l'État entre eux mais je vous remercie de votre approche critique !

De quoi le panier de votre enquête est-il constitué ? Il ne s'agit bien souvent que de produits issus de la grande distribution.

M. Cédric Musso

Effectivement, ce panier ne comporte que des produits de la grande distribution. La question de l'inclusion du hard discount se pose.

M. Michel Vergoz

Les produits choisis permettent-ils des comparaisons objectives ?

M. Cédric Musso

Oui, les enquêtes se font à produits constants. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elles ne sont pas contestées.

M. Michel Vergoz

Les habitudes alimentaires ne sont pas les mêmes entre l'hexagone et l'outre-mer. Comment comparez-vous des choses qui ne sont pas comparables ? N'avez-vous pas songé à constituer un panier hexagonal et un panier local ultramarin ?

M. Cédric Musso

Les associations locales disposent sans doute de leurs propres enquêtes. Mais l'enquête prix réalisée en grande distribution ne porte effectivement que sur les seuls produits disponibles à la fois en métropole et en outre-mer.

M. Michel Vergoz

Cette liste n'est pas secrète ?

M. Cédric Musso

Notre protocole est public mais la liste exhaustive des produits ne l'est pas. Nous modifions périodiquement notre panier à la marge pour qu'il soit réellement représentatif car il arrive que nos enquêteurs se fassent démasquer et que la grande distribution prenne connaissance de cette liste. Nous changeons également les dates des enquêtes d'une période à l'autre.

M. Serge Larcher

Pouvez-vous néanmoins nous communiquer la nature des produits ?

M. Cédric Musso

Oui, la nature des produits est connue. Il s'agit des produits de consommation courante (lait, eau minérale, huile, farine, produit vaisselle, etc.).

Mme Catherine Procaccia

Comment votre fédération évalue-t-elle la réalité des prix ?

M. Cédric Musso

L'UFC Que-Choisir considère que l'Autorité de la concurrence est l'institution la plus à même d'évaluer avec précision les écarts tarifaires en raison de son accès privilégié à certains documents. Je pense que la vérité des écarts se situe dans la fourchette définie par cette autorité, soit entre 43 et 74 %.

M. Serge Larcher

Comment la mesure peut-elle être cohérente d'une enquête à l'autre si vous faites évoluer le panier ?

M. Cédric Musso

Le panier évolue à la marge et nous apprécions l'inflation annuelle sur le dénominateur commun des produits constituant le panier.

M. Serge Larcher

Ce que vous avez constaté au sujet de l'eau à La Réunion vaut également pour les Antilles. Le prix de l'eau importée est moins élevée que le prix de l'eau locale.

M. Cédric Musso

À La Réunion se pose également le problème de l'octroi de mer.

En ce qui concerne la grande distribution, nous avons souligné le problème posé par la structure oligopolistique du marché. Notre enquête prix de 2008, qui inclut le hard discount, a démontré la domination de Leader Price, acteur omniprésent à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie dans ce domaine. Les dérives tarifaires peuvent s'expliquer par la concurrence défailante.

M. Michel Vergoz

Leader Price appartenant au groupe Casino, les magasins se font concurrence à eux-mêmes.

M. Cédric Musso

C'est ce que nous dénonçons : il existe une corrélation entre l'intensité concurrentielle et le niveau des prix plus élevé qu'ailleurs. Or, en outre-mer, la concurrence fait clairement défaut, notamment entre les discounters. Il faut donc développer la concurrence dans tous les secteurs. Les décisions de l'Autorité de la concurrence montrent que bon nombre de prix jugés prohibitifs s'expliquent par l'insuffisance concurrentielle. Songeons au secteur aérien où quatre compagnies pétrolières ont été condamnées pour entente dans l'approvisionnement en carburant d'Air France ou encore au secteur des télécommunications où des demandes d'accord ont également abouti à des condamnations de « SFR » qui pratiquait des tarifs différents selon qu'il s'agissait d'appels « off net » ou « on net ». Il faut clairement développer la concurrence si l'on veut combattre la vie chère, en outre-mer peut-être plus qu'ailleurs.

Mme Catherine Procaccia

Quelles sont les raisons avancées par l'UFC-Que Choisir au défaut de concurrence outre-mer ?

M. Serge Larcher

En ce qui concerne la Martinique, il faut garder à l'esprit les raisons historiques. Ceux qui étaient les grands propriétaires terriens se sont convertis dans le transport et le commerce. Ils se partagent aujourd'hui le marché en se mettant d'accord, même s'ils possèdent des enseignes différentes (Carrefour et Casino notamment). L'un d'entre eux assure le rôle de centrale et distribue au même prix que les autres. Ce sont des franchises.

Au-delà de l'histoire, il faut rappeler qu'il est difficile de faire jouer la concurrence sur un petit territoire. C'est pourquoi nous avons demandé depuis longtemps qu'il y ait des prix encadrés, voire administrés, en particulier pour les produits de première nécessité.

M. Abdourahmane Soilihi

C'est la même chose à Mayotte où il n'existe que deux distributeurs qui se partagent le marché.

M. Michel Vergoz

On a beaucoup entendu dire qu'il était difficile d'introduire la concurrence sur un petit territoire. Mais vous dites également qu'il existe des ententes. La société réunionnaise de produits pétroliers (SRPP) a par exemple été condamnée à 20 ou 40 millions d'euros d'amendes en appel. Je pense que l'exiguïté n'est pas la seule cause du défaut de concurrence. Il existe des cas d'ententes manifestes. Le groupe Casino englobe Leader Price. Donc le hard discount qui est censé venir accroître la concurrence ne le fait pas. Il s'approvisionne à la maison mère, dans la même centrale d'achat.

M. Cédric Musso

Je souligne néanmoins que le défaut de concurrence existe également en métropole, où l'Autorité de la concurrence a par exemple dénoncé, dans un avis rendu à la demande de la ville de Paris, la position dominante de Casino dans le commerce de proximité.

Dès la loi LME, nous avons demandé que l'Autorité de la concurrence ait le pouvoir de redistribuer les cartes, comme cela avait été fait pour les autoroutes. Dans les cas problématiques de défaut de concurrence, lorsqu'un groupe possède 80 à 90 % du marché, la cession d'une partie des enseignes devrait pouvoir être imposée.

M. Michel Vergoz

Votre solution ne peut pas être pérenne. À La Réunion, après avoir été racheté par Jacques de Chateauevieux à un groupe très présent sur le continent africain, Score a énormément augmenté ses surfaces de vente, jusqu'à dépasser le plafond autorisé par la loi, de l'ordre de 20 %, avant de retomber dans le giron de Casino. Ne pourrait-on pas songer à une autre solution que l'interdiction pour un même groupe de grande distribution de disposer d'un taux de surface supérieur à un certain pourcentage légal ? Aujourd'hui, dans le cadre du CAC 40, les groupes s'interpénètrent sans que vous le sachiez... En l'espace d'une semaine, Jacques de Chateauevieux a rétrocédé au groupe Casino ses vingt-trois magasins Score...

M. Cédric Musso

L'Autorité de la concurrence ne s'arrête pas au nom des enseignes mais analyse leurs liens capitalistiques pour juger de la position dominante d'un groupe sur le marché. Nous réclamons un renforcement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence afin qu'il y ait une dynamisation de l'intensité concurrentielle, tant en outre-mer que dans l'hexagone. Dans le prolongement de l'avis sur l'intensité concurrentielle de la grande distribution à Paris, l'Autorité de la concurrence sollicitait elle-même des moyens renforcés pour mieux vérifier la relation entre les enseignes présentes et le niveau de prix et pour qu'elle puisse intervenir pour redistribuer les cartes en cas d'abus.

M. Serge Larcher

Quelle est votre position sur les niveaux de vie et de revenu ?

M. Cédric Musso

L'UFC-Que Choisir est très attachée à la problématique du pouvoir d'achat mais sous le seul angle de la décomposition des prix. Étant une association de consommateurs et non un syndicat, nous n'avons pas la légitimité pour prendre position sur la question des revenus.

M. Serge Larcher

Quelle est votre analyse du processus de formation des prix ?

M. Cédric Musso

Dans ce domaine, nous nous posons davantage de questions que nous ne disposons de réponses. Nos associations locales mènent des enquêtes et nous avons donc connaissance des prix finaux payés par les consommateurs. Cependant, à ce stade nous n'avons pas les moyens d'une expertise permettant une analyse des coûts et une identification des véritables dysfonctionnements.

En tout état de cause, nous constatons que l'octroi de mer, qui permet des sur-marges sur la somme finale payée par le consommateur à l'issue de la chaîne de formation des prix, constitue l'une des explications d'ordre structurel apportées à la question de la vie chère.

M. Serge Larcher

Il existe un débat sur la question de la sortie du fret de l'octroi de mer. Avez-vous réfléchi à l'option qui consisterait à tarifier le fret non pas au volume mais par rapport à la valeur ?

M. Cédric Musso

Nous n'avons pas réfléchi à cette question mais pouvons le faire très rapidement.

M. Serge Larcher

Nous avons longuement réfléchi à l'octroi de mer. Il ne constitue pas le seul élément d'explication de la vie chère. Les représentants de la grande distribution que nous avons reçus hier affirmaient que leurs marges étaient, à un point près, les mêmes que dans l'hexagone. Cherchez l'erreur... Chacun donne des chiffres différents !

Le fait pour les outre-mer de s'approvisionner uniquement en métropole et non pas dans leurs zones géographiques respectives n'est-il pas une cause du renchérissement ? Dans les Antilles par exemple, nous pourrions davantage faire appel à la viande de bœuf produite au Brésil à des coûts moindres. Or, cette viande nous arrive après un détour par Marseille où elle est estampillée « CE »... Un problème de normes se pose. La situation apparaît aberrante en Guyane, qui pourrait s'approvisionner en carburant sur le continent américain à moindre coût mais qui est tenue de consommer le carburant en provenance des Antilles puisque ce carburant est aux normes européennes. En Martinique, la petite raffinerie se voit contrainte de s'approvisionner en Brent en Europe du Nord alors que le Venezuela ou

Trinidad sont voisins. Cela pose la question de l'intégration des économies insulaires de nos régions respectives dans leurs zones géographiques.

Mme Karine Claireaux

La question est également liée au statut de la collectivité en question. En tant que DOM, la Martinique constitue une région ultrapériphérique (RUP) et est donc tenue aux normes européennes qui sont évidemment contraignantes. La problématique est assez particulière s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon car le bassin est tellement minuscule que l'on comprend tout de suite pourquoi les écarts de prix sont si élevés avec l'hexagone. En ce qui concerne les carburants, les normes de construction et certaines normes électriques, nous nous sommes rendu compte qu'avoir des produits dont l'origine serait exclusivement européenne ne serait pas supportable. Saint-Pierre-et-Miquelon a un statut de pays et territoire associé, avec les inconvénients que cela représente dans d'autres domaines. L'ouverture sur la région du Canada permet un accès facile aux produits de ce pays. En revanche, l'ouverture sur la zone géographique voisine ne permet pas de bénéficier de prix plus abordables. Il est vrai que nous ne nous situons pas dans la même zone de développement que les autres territoires ultramarins, le Canada pratiquant déjà des prix assez élevés.

Mme Catherine Procaccia

J'ai pu constater qu'à l'inverse de ce que l'on observe pour la Nouvelle-Calédonie, les prix australiens sont identiques sur les îles et le continent alors que la distance entre ces îles et l'Australie continentale est équivalente, voire supérieure, à celle entre l'Australie et la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci importe de la viande en provenance du Vanuatu. Il doit y avoir quelque chose de spécifique au système français.

M. Michel Vergoz

Vous affirmez que l'octroi de mer peut servir à masquer des surmarges.

Quel regard portez-vous sur les pouvoirs publics en outre-mer ? Certains disent que l'État est en villégiature, d'autres que sa performance est élevée... Quelles sont les critiques que vous pourriez formuler ?

M. Cédric Musso

À La Réunion, l'effectivité du contrôle des marchés doit être saluée. Sur les produits de marque distributeur ou les produits hard discount, l'évolution des prix n'est pas aussi importante que l'évolution des prix de marque nationale, notamment en raison de la loi de 2009 et de ses suites.

En revanche, la logique de prix encadrés apparaît parfois contre-productive dès lors qu'un encadrement ou un plafonnement en l'absence de concurrence se fait au détriment du consommateur, tous les opérateurs s'alignant sur le montant du plafond. Dans le secteur bancaire par exemple, il a été question de plafonner le montant des frais

d'incident de paiement, ce qui a eu pour conséquence que tous les établissements s'alignent sur le montant du plafond décrété. Dans les situations de défaut de concurrence, l'encadrement des prix cautionne donc plutôt les prix élevés. Dans ces conditions, il faudrait une inflation de décrets plafonnant les prix pour permettre une véritable baisse des prix.

M. Michel Vergoz

Que pouvons-nous faire pour attirer les concurrents ?

M. Cédric Musso

Il faut regarder, pour une zone de chalandise donnée, quelle est la position d'un groupe et, si un groupe est en position dominante, prévoir la cession d'une ou de plusieurs de ses surfaces à un concurrent.

M. Michel Vergoz

C'est un rêve éveillé ! Entre 1996 et 2006, l'on stérilisait les terres pour permettre l'installation de la grande distribution.

M. Cédric Musso

Je ne dis pas qu'il faut construire plus.

M. Michel Vergoz

Que pensez-vous du double affichage des prix ?

M. Cédric Musso

Encore faudrait-il qu'il soit lisible et valoriser l'information pertinente, c'est-à-dire le prix au kilo. Les normes européennes sur le conditionnement ne jouent guère en faveur de cette meilleure lisibilité. Nous allons lancer une enquête sur ce problème de lisibilité et de double affichage.

M. Michel Vergoz

Quelles seraient, selon vous, les mesures déterminantes à prendre pour remédier au problème de la vie chère ? Il est clair pour vous que la vie chère n'est pas qu'une impression ?

M. Cédric Musso

Elle ne correspond pas qu'à une impression. Le manque d'intensité concurrentielle ne concerne pas que la grande distribution. La mesure phare est la surveillance des marchés et la concurrence, et donc le renforcement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence pour garantir que la concurrence soit libre et non faussée.

M. Michel Vergoz

Et si la concurrence n'est pas une mesure efficace ?

M. Cédric Musso

Il est alors possible de recourir à des mesures que nous avons soutenues mais qui ne sont pas des réponses structurelles au problème de la vie chère : l'encadrement des prix, un pis-aller.

Mme Catherine Procaccia

Que manque-t-il à l'Autorité de la concurrence ?

M. Cédric Musso

Des moyens législatifs et réglementaires pour accroître ses pouvoirs, notamment d'injonction. La loi LME n'a pas permis d'avancer sur ce point, malgré les demandes de l'Autorité de la concurrence elle-même. Les élus locaux devraient pouvoir la saisir en cas de projet d'implantation d'une grande surface sur leur territoire. Je rappelle que six groupes se partagent actuellement 90 % du marché des produits alimentaires.

Mme Karine Claireaux

Nous savons que certaines grandes enseignes se retirent de certaines zones, y compris en France hexagonale, parce qu'elles considèrent qu'elles ne sont pas rentables dans les endroits où elles se sont installées. Comment imaginer dans ces conditions que l'on puisse appeler à davantage de concurrence outre-mer où les bassins de population demeurent somme toute restreints ?

M. Cédric Musso

La réalité économique évolue très rapidement, y compris dans l'hexagone. Il y a cinq ou six ans, on nous demandait de nous émouvoir de la disparition du commerce de proximité. Aujourd'hui, on nous invite à nous intéresser à la nouvelle tendance que représentent le retour du commerce de proximité et la mort des hypermarchés. Étant d'un naturel optimiste, nous pensons qu'en éradiquant les maux que sont les positions dominantes et abus liés aux structurations oligopolistiques, nous pourrions enfin faire jouer la concurrence là où elle n'existe pas.

M. Éric Doligé

Pensez-vous qu'en matière de concurrence la volonté de l'administration soit différente en outre-mer qu'en métropole ? On le voit en matière de contrôles fiscaux par exemple, où certains systèmes appliqués dans l'hexagone ne le sont pas en outre-mer.

M. Cédric Musso

Nous observons des différences de situation économique mais ne constatons pas de différences en matière d'application des lois, de contrôles et de sanctions. L'activité abondante de l'Autorité de la concurrence outre-mer, secteur par secteur, permet d'assainir la situation. Le renforcement de ses pouvoirs permettrait de combattre encore davantage les maux de la vie chère, comme dans le domaine des télécommunications par exemple. À ce jour, l'on a

surtout invoqué l'insularité et le problème du transport alors qu'il faudrait surtout combattre le défaut de concurrence.

M. Éric Doligé

Si les conditions de concurrence ne sont pas réunies, les marges sont plus fortes. Or, selon les dires des grands distributeurs, leurs marges ne sont pas supérieures outre-mer. Existe-t-il des endroits de perte de marges dans la chaîne de formation des prix ?

M. Cédric Musso

Le même discours nous a été tenu lorsque nous dénoncions l'effet cliquet dans le cadre de la variation des prix agricoles. Quand ces derniers baissaient, les prix en rayon ne baissaient pas et vice-versa. La création d'un observatoire des prix et des marges a permis de dénoncer les marges indues. Il est en effet aisé de masquer des marges indues par un artifice économique consistant à les faire transiter par des filiales ou autres prestataires. L'observatoire qui a été créé a pu mettre à jour ce phénomène pour les produits alimentaires.

M. Michel Vergoz

Le prix des carburants est administré depuis 1988, le dernier décret intervenu en la matière remontant à 2008. Tous les acteurs affirment que le secteur de l'énergie fait l'objet d'une situation monopolistique avérée. Comment expliquer, selon vous, cet état de fait qui perdure ? Avez-vous déjà eu entre les mains, à La Réunion, la convention du 7 mars 1997 signée entre la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion (CCIR) et la société réunionnaise de produits pétroliers (SRPP) ? Quatre avenants ont été apportés à cette convention. Or, jamais au cours des douze dernières années quiconque n'a examiné ce texte. Comment pouvons-nous parler du problème des carburants à La Réunion sans avoir analysé ce document ?

M. Cédric Musso

Je n'ai pas connaissance de ce texte. J'en note les références.

M. Serge Larcher

Le problème se pose également en Martinique et plus généralement dans les Antilles.

Je tenais à rappeler que sur les petits territoires la concurrence constitue une vertu importante mais insuffisante car il faut également combattre les ententes. Avoir des prix administrés ne constitue peut-être pas la situation idéale mais ne s'oppose pas à la présence de plusieurs marques pour un produit de même nature. Quant à la Martinique, les associations de consommateurs qui avaient constaté que certains produits BCBA avaient disparu ont réussi à les faire revenir en exerçant une pression importante. L'administration des prix peut donc être une réponse de court terme, notamment pour les produits de première nécessité. Je remercie Cédric Musso de sa participation.

Audition de Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances

M. Serge Larcher, président

Nous accueillons désormais Anne Bolliet, inspectrice générale des finances, dont je rappelle qu'elle avait déjà été auditionnée lors de nos travaux, en 2009, notamment sur la question du prix des carburants.

M. Éric Doligé

Je suis ravi que nous puissions échanger avec Anne Bolliet, qui pourra peut-être nous apporter son éclairage sur la composition et le mode de formation des prix en outre-mer.

Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances

Je n'ai pas la prétention de faire la synthèse de toutes les évaluations et études déjà effectuées dans le domaine de la vie chère en outre-mer. Je n'ai évidemment pas de solution miracle à apporter et je ne pense pas qu'il en existe. Dans le cadre des audits et missions de l'IGF, de nombreux secteurs concernant l'outre-mer ont été examinés : le carburant, le logement, le prix des liaisons aériennes, etc. mais je note que l'Inspection générale des finances (IGF) n'a jamais été saisie d'une mission spécifique sur la formation des prix.

Des approches, certes pragmatiques, sont possibles. Ainsi, dans le cadre d'une mission de l'IGF qui a porté sur la TVA dite « non perçue récupérable » (NPR), nous avons pu procéder avec les directions des douanes et de la concurrence, à des relevés de prix permettant de comparer les prix à l'importation et avec les prix de vente au consommateur final. L'échantillon n'était peut-être pas totalement représentatif mais nous avons constaté que les marges des entreprises distributrices, sur un certain nombre de produits, étaient importantes.

Lors de la mise en place de cette TVA, dans les années 1950, de nombreuses exonérations avaient été décidées avec pour objectif d'en faire bénéficier le consommateur final. Pour permettre la répercussion de cette exonération sur le consommateur final, les intervenants dans la chaîne de fabrication et de commercialisation étaient autorisés à déduire la TVA qu'il n'avait pas acquittée, ce qui équivalait en réalité à une subvention de l'ordre du taux de la TVA (soit 8,5 % actuellement sauf en Guyane). Mais ce dispositif s'est peu à peu transformé au point qu'il a été perçu par les entreprises comme une subvention à l'entreprise. Je vous renvoie sur ce point au rapport que l'IGF a réalisé.

L'Autorité de la concurrence a formulé, depuis, des avis très documentés sur la formation des prix en outre-mer.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

En dépit des crises successives liées à la vie chère, on s'aperçoit qu'aucun document n'analyse la décomposition du prix par types de produits. On se heurte à la disparité des études effectuées et à l'absence de référentiel en la matière.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

S'agissant des carburants, je m'étonne qu'une entreprise privée, la SRPP, qui a un accord de distribution avec l'État, en charge de l'administration du prix, puisse refuser de communiquer au préfet sa comptabilité analytique, qui seule permettrait de porter un jugement sur les marges réalisées.

Mme Anne Bolliet

Dans les DOM, l'État administre le prix des carburants, mais pas l'ensemble de la filière pétrolière, et notamment pas le prix d'approvisionnement ni les taxes qui sont appliquées aux prix de bases. Avec la Diecct, l'État dispose d'agents à même d'étudier la formation des prix. Cette direction dispose de l'ensemble des informations nécessaires, en discute avec les entreprises pétrolières, même si l'ensemble de ces informations ne sont pas rendues publiques du fait du secret des affaires.

Les observatoires des prix, quant à eux, n'ont pas les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence, donc rien n'oblige Total, par exemple, à leur transmettre des informations relevant du secret des affaires. Les entreprises n'ont pas non plus pour obligation de publier leur comptabilité analytique. Quand nous avons fait notre mission sur les carburants, nous avons obtenu toutes les informations de la SARA mais nous ne pouvions pas toutes les rendre publiques.

M. Michel Vergoz

L'État joue un rôle central dans le secteur des carburants et nous avons le sentiment qu'il se défait de sa responsabilité et que les parlementaires sont démunis. La transparence est absolument nécessaire. Il en va de la crédibilité du rôle joué par l'État !

M. Éric Doligé

Nous avons besoin de savoir comment sont formés les prix. Est-ce qu'on a les moyens de les décomposer ? Comment débusquer le poids des marges dans le surcoût des produits en outre-mer ?

Mme Anne Bolliet

On peut toujours faire des enquêtes, comme celles de l'IGF ou via les commissions des finances, en comparant le prix à l'entrée et le prix de vente au consommateur. L'Autorité de la concurrence a, pour sa part, le pouvoir d'investiguer même si elle est tenue au respect du secret des affaires dans ses rapports publics. Il faudra sans doute aller plus loin

que la création ou le renforcement d'observatoires des prix ou d'un nouveau panier de la ménagère et utiliser les outils dont dispose déjà l'Autorité de la concurrence.

S'agissant du transport aérien, par exemple, rien n'imposait à Air France de divulguer le niveau de sa marge sur un Paris-Cayenne ou sur un Paris-Papeete. Mais cela n'interdit pas de progresser dans l'approche des marges des entreprises.

Il y a une mesure des États généraux de l'outre-mer, reprise dans les décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), qui n'a pas été mise en œuvre. C'est la proposition de l'atelier n° 1 de mutualiser la logistique pour l'approvisionnement en outre-mer. Il me semble que c'est une des propositions la mieux à même d'agir sur le montant des marges. Pour les carburants, c'est un peu différent. La question se pose davantage en termes de régulation d'un marché étroit, sur lequel il serait très coûteux de pénétrer par de nouveaux investissements, plus que de concurrence. C'est le cas notamment des installations de stockage.

M. Michel Vergoz

Vous dites que les marchés sont trop étroits mais l'exemple de l'île Maurice, d'aussi petite taille, où l'essence est moins chère, montre que ce n'est pas une fatalité !

Mme Anne Bolliet

Mais les normes européennes ne s'appliquent pas à l'île Maurice ! Ça change tout ! C'est un super tanker, bien plus gros que le navire qui ravitaille La Réunion, qui dessert l'île Maurice, Madagascar et les Comores. Cela réduit le coût du fret et le coût unitaire par litre de carburant par rapport à l'approvisionnement de La Réunion en provenance de Singapour...

M. Michel Vergoz

S'agissant des normes européennes, le problème du prix des carburants se posait déjà dans les années 90, alors que les normes européennes n'existaient pas encore. L'État décide de tout dans cette matière, par l'intermédiaire du préfet. Tout est dans la convention passée entre l'État, la Chambre de commerce et la SRPP. L'État a signé un avenant à cette convention en 2008 pour la prolonger jusqu'en 2030 alors qu'elle devait s'achever en 2015 et ce, en pleine crise du prix du carburant à La Réunion ! On est en train de jouer avec le feu !

M. Serge Larcher

Tant que nous ne disposons pas de la décomposition exacte des prix, on ne peut les faire baisser. Je peux prendre l'exemple de la viande de bœuf, qui pourrait venir, à moindre frais, du Brésil si les départements français d'Amérique étaient mieux intégrés à leur zone géographique.

M. Claude Domeizel

Quels remèdes doivent être administrés pour corriger les dérives ? Existents-ils ?

Mme Anne Bolliet

Ce que je pourrais préconiser n'engage que moi. Certains économistes, qui travaillent sur le fonctionnement des petites économies insulaires, considèrent que le niveau des salaires se répercute sur le niveau des prix. Ils mettent ainsi en évidence le poids des surrémunérations : les distributeurs s'aligneraient en préférant vendre avec des marges élevées à un petit nombre de consommateurs ayant un fort pouvoir d'achat plutôt que de réduire leurs marges unitaires pour toucher une population plus nombreuse mais moins aisée qui consomme moins. Je vais vous communiquer les références utiles, celles d'un économiste, B. Poirine, ou d'un récent rapport du Sénat.

Les études de l'INSEE parues à l'été 2010 montrent que le plus fort écart de prix avec la métropole porte sur les produits alimentaires. Cela accrédite l'idée que ce sont les consommateurs avec les revenus les plus élevés qui tirent les prix vers le haut.

On peut administrer le prix d'un grand nombre de produits, comme c'est fait en Polynésie française par exemple par cette collectivité (compétence locale). Cela débouche d'une certaine manière sur une dualité de marchés de consommation : le premier, celui des produits de première nécessité pour les populations dont le pouvoir d'achat est faible, et le second, destiné aux personnes ayant un pouvoir d'achat plus élevé, avec des prix plus élevés.

Mme Karine Claireaux

En effet, certaines contraintes spécifiques à l'outre-mer pèsent nécessairement sur le niveau des prix. L'entreposage, par exemple, coûte cher. En revanche, les coûts du fret et les droits de douane sont largement une légende. Il me semble qu'on bute sur la vérité et qu'on ne va pas au fond des choses sur chaque élément constituant le prix.

Mme Anne Bolliet

L'entreposage est effectivement beaucoup plus important en outre-mer qu'en métropole. Souvent, les distributeurs indiquent avoir besoin de constituer un mois de stocks pour des raisons d'éloignement notamment. De tels stocks sont aujourd'hui atypiques, ce qui est très onéreux.

Mme Karine Claireaux

Il y a parfois des aberrations : les fournisseurs canadiens, situés juste à côté de Saint-Pierre-et-Miquelon, refusent de nous fournir et nous disent de le faire en métropole car nous sommes Français ! Et, en

métropole, on nous fournit mais à des tarifs internationaux donc plus chers !

Mme Anne Bolliet

C'est un des problèmes identifiés lors des États généraux de l'outre-mer. Les produits de marque organisent leurs circuits commerciaux sans tenir compte de l'outre-mer. Par ailleurs, une entreprise installée au Brésil aura des difficultés pour vendre, par exemple, en Guyane. Il faudra donc aller chercher le produit en métropole. Ainsi, par exemple, j'avais noté dans une mission (un peu ancienne certes) que toute l'eau minérale de Saint-Pierre-et-Miquelon provenait d'un commerçant installé en Poitou-Charentes et était transportée, dans des bouteilles de verre, sur des milliers de kilomètres !

Mme Karine Claireaux

Maintenant, nous avons des bouteilles en plastique. En revanche, le prix du fret est devenu plus élevé que celui de la marchandise...

M. Serge Larcher

Vous avez identifié le problème des rémunérations plus élevées, mais ce constat, vrai dans le secteur public, ne l'est pas dans le secteur privé.

Mme Anne Bolliet

Je pense que l'essentiel du travail à faire porte sur les circuits de distribution. Il faudrait développer les relations commerciales entre chaque territoire d'outre-mer et sa zone géographique. Cependant, une telle évolution - souvent souhaitée par les responsables d'outre-mer - peut buter sur l'existence de normes, notamment européennes, et la nécessité de prévoir, par exemple, des notices en français sur les produits. Toutes ces normes de commercialisation pérennisent aujourd'hui les courants d'affaires anciennement installés et rendent plus difficile l'émergence d'une concurrence.

M. Serge Larcher

Je pensais justement que les traités européens autorisaient des dérogations pour les DOM.

Mme Anne Bolliet

Ce sujet est d'une grande importance. C'est l'application de la réglementation européenne sur les carburants qui, en 2008, à l'issue d'un contentieux initié par des concessionnaires automobiles, a posé problème en Guyane et a été un des éléments à l'origine du conflit social.

**Audition de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de
l'Autorité de la concurrence, et de MM. Etienne Pfister, rapporteur
général adjoint, et Jérôme Vidal, conseiller**

M. Serge Larcher, président

Nous poursuivons nos travaux sur la vie chère outre-mer. Nous accueillons Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence, ainsi que MM. Étienne Pfister, rapporteur général adjoint, et Jérôme Vidal, conseiller.

M. Éric Doligé, rapporteur

Nous nous posons de nombreuses questions sur la vie chère outre-mer. Nous avons des difficultés à cerner le problème car les réponses qui nous sont fournies sont contradictoires. Nous espérons donc beaucoup de cette audition, de nombreuses personnes ayant parlé devant nous de l'Autorité de la concurrence comme d'une institution allant particulièrement loin dans ses réflexions en matière de prix.

Au cœur de la problématique de la vie chère, il y a bien entendu celle des prix avec ses deux aspects, celui de leur niveau et celui de leur constitution. Or, nous éprouvons des difficultés à nous faire une idée précise des mécanismes de constitution des prix : les différentes composantes sont connues, mais il semble difficile de déterminer la part de chacune d'entre elles. Par ailleurs, la situation ne semble pas identique d'un produit à l'autre et d'un territoire à l'autre. Globalement, on constate que les prix sont plus élevés outre-mer, avec probablement des raisons objectives, mais nous pensons qu'il existe certainement des possibilités d'action afin de réduire certaines composantes de ces prix.

Est-ce que les moyens de l'Autorité de la concurrence sont importants outre-mer et peuvent participer à cette connaissance du niveau et de la composition des prix ? L'activité récente de l'Autorité lui a-t-elle permis de tirer certaines conclusions sur la composition des prix ? Les événements récurrents dans les outre-mer concernant la vie chère vous ont conduit à effectuer des analyses et à formuler des propositions depuis 2009 : ces dernières ont-elles été suivies d'effets ?

**Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de
l'Autorité de la concurrence**

L'Autorité de la concurrence s'est beaucoup intéressée à l'outre-mer au cours des trois dernières années. Elle n'est pas présente en tant que telle en outre-mer, mais, compte tenu de l'importance de nos investigations sur ces territoires, nous avons désigné un « correspondant » qui coordonne les interventions de l'Autorité outre-mer.

Pour travailler outre-mer, l'Autorité s'appuie sur les services déconcentrés de l'État, à savoir les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) : d'une part, elles nous transmettent les informations portant sur d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles et, d'autre part, l'Autorité sollicite leur concours et leur connaissance du terrain à l'occasion d'enquêtes. Nous nous appuyons en ce moment sur les DIECCTE dans le cadre d'une enquête sur la réparation automobile et le prix des pièces détachées, portant sur l'ensemble du territoire national mais avec un focus spécifique sur les DOM.

Quelques chiffres sur notre activité portant sur l'outre-mer :

- 9 décisions contentieuses depuis 2008, concernant directement l'outre-mer ;

- 5 décisions en matière de concentration, concernant uniquement des entreprises situées outre-mer ou des opérations dont l'impact comportait une dimension ultramarine forte. Dans ces cinq cas, l'Autorité a demandé des engagements visant à améliorer la concurrence alors que la proportion de décisions en matière de concentration assorties d'engagements s'établit généralement à 5 %. Ces opérations concernent la grande distribution, à l'exemple de la reprise de magasins Cora par le groupe Bernard Hayot, ou le secteur du rhum, avec le rachat de Quartier Français Spiritueux par la COFFEP ;

- 6 avis concernant l'outre-mer, auquel j'ajoute donc le « focus outre-mer » dans le cadre de notre avis sur la réparation automobile, qui sera rendu la semaine prochaine ;

- 9 dossiers concernant l'outre-mer sont en cours d'instruction, à la suite à des saisines issues de plaintes ou d'auto-saisines, à la suite d'investigations consécutives à des avis rendus.

L'Autorité de la concurrence a plus particulièrement travaillé sur deux secteurs très sensibles outre-mer : la grande distribution et les carburants. Je précise, en réponse à vos préoccupations portant sur la décomposition des prix, qu'il ne s'agit pas de notre métier premier. Nous sommes amenés à travailler sur la structuration des prix à l'occasion de dossiers contentieux et nous l'avons fait également à la demande du Gouvernement en 2009. Cependant nous ne pouvons pas nous substituer aux organismes présents sur place, tels que l'INSEE ou les observatoires des prix et des revenus.

M. Étienne Pfister, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence

L'Autorité de la concurrence s'est donc intéressée en 2009, à la demande du Gouvernement, aux secteurs des carburants et de la grande

distribution. Elle a rendu deux avis portant sur le fonctionnement de ces secteurs dans les DOM.

S'agissant des carburants, il s'agit d'un marché très particulier : on a en amont ce qui peut être assimilé à des monopoles naturels, en matière de fret, de stockage, de distribution et de raffinerie. Selon le territoire, le monopole naturel s'étend sur l'ensemble de la chaîne ou seulement sur une partie. Le Gouvernement a mis en place une régulation afin d'éviter que ces monopoles ne conduisent à des surmarges. L'Autorité a cependant relevé une dérive des marges réalisées en amont, non justifiées par le coût d'approvisionnement. Elle a donc recommandé de modifier le mode de régulation des prix amont, en les basant non plus sur une formule communiquée au préfet par les groupes pétroliers mais sur les indices d'approvisionnement locaux, ceci afin que le prix soit plus proche des conditions réelles d'approvisionnement. Le Gouvernement a pris en 2009 et 2010 des décrets qui suivent les grandes lignes de cette recommandation.

Un monopole naturel existant en matière de stockage, il convient de surveiller les modalités d'accès des distributeurs de détail aux capacités de stockage. L'Autorité a donc recommandé une filialisation de l'activité de stockage afin que la concurrence entre distributeurs repose uniquement sur les mérites, et non pas sur le fait qu'un groupe est actionnaire d'une société de stockage. Cependant, le contexte n'a pas permis une évolution de ce type : à La Réunion, l'un des actionnaires de la société réunionnaise de produits pétroliers (SRPP) souhaite se retirer de la zone Afrique ; aux Antilles, la société anonyme de raffinerie des Antilles (SARA) connaît des difficultés.

S'agissant de l'aval, c'est-à-dire de la distribution, l'État a tenté de réguler les prix en fixant des prix maximum de détail ; mais ceux-ci sont rapidement devenus des prix de référence partout semblables, que la station-service soit implantée dans une zone de forte chalandise ou soit isolée avec des coûts fixes élevés. Mais, politiquement, il est délicat de revenir sur ce mode de régulation par le prix maximum.

L'Autorité de la concurrence a enfin observé qu'existent beaucoup d'opérateurs indépendants dans ce secteur, qui sont en réalité étroitement liés aux groupes pétroliers, ce qui fige la situation de la concurrence. Elle a donc recommandé que ces relations soient assouplies : les groupes pétroliers ont fait des progrès significatifs, en raccourcissant la durée des contrats ou en supprimant les clauses de préférence lors de la revente des stations-services.

Globalement, il y a donc eu des progrès en matière de régulation : en amont, elle est plus objective, en étant basée sur les prix d'approvisionnement ; en matière de distribution, les contrats sont plus

souples, permettant aux stations de changer de groupe d'affiliation, et donc de faire jouer la concurrence entre ces groupes.

Deuxième secteur pour lequel l'avis de l'Autorité de la concurrence a été sollicité : l'importation et la distribution des produits de grande consommation, en particulier alimentaires. Une des premières missions de l'Autorité a été d'analyser si le niveau plus élevé des prix constaté outre-mer était dû aux frais d'approche (fret et octroi de mer notamment) ou s'il dérivait de comportements de sur-marges, dus à une structure concurrentielle insuffisante.

Il existe bien des raisons objectives à ce niveau élevé des prix : le fret, l'octroi de mer, ainsi qu'un circuit d'approvisionnement spécifique. En métropole, les fabricants vendent directement au distributeur ; un acteur supplémentaire intervient outre-mer : le grossiste-importateur qui mutualise les achats avant de vendre au distributeur. Au-delà de ces facteurs objectifs, l'Autorité de la Concurrence a conclu à l'existence de comportements de surpris qui demeurent difficiles à localiser. Plusieurs exemples illustrent l'existence de ces comportements :

- en considérant des produits parfaitement comparables, comme un produit de marque nationale et un produit de marque de distributeur, on constate que, alors que ces deux types de produits devraient avoir le même surpris, puisqu'ils subissent les mêmes contraintes, le différentiel de prix est beaucoup plus élevé pour les produits de marque nationale que pour les produits de marque de distributeur ;

- pour certains produits, on a pu mesurer objectivement les frais de transport et les frais d'octroi de mer. Pour la plupart de ces produits, ces frais ne couvrent pas la totalité du différentiel de prix par rapport au prix métropolitain ;

- la Guadeloupe et la Martinique ont le plus souvent des frais d'approche similaires. Or on constate des différentiels de prix entre ces deux territoires.

Une des explications de ce surpris est la concentration au stade du détail : globalement, dans les DOM, les quatre premiers opérateurs concentrent entre 60 et 70 % des parts de marchés. Une autre explication est l'existence du grossiste-importateur : il est difficile de déterminer s'il réalise des marges indues. Ses marges paraissent plus élevées que celles réalisées par les grossistes en métropole, mais son travail n'est pas totalement identique. L'Autorité a cependant observé que ces grossistes disposent d'exclusivités sur certains produits, ce qui limite les marges de manœuvre des distributeurs alors contraints de s'adresser à eux ou directement au fabricant. Mais dans ce dernier cas, le distributeur-importateur sera confronté à des délais de livraison plus importants et ne pourra bénéficier ni d'économies d'échelle sur les frais de transport ni de tarifs préférentiels tels ceux consentis aux grossistes.

L'Autorité de la concurrence a formulé plusieurs recommandations : tout d'abord réduire le degré de concentration au stade du détail, ou du moins faire en sorte qu'il soit stabilisé, ceci notamment par un abaissement du seuil de notification. En métropole, pour qu'un magasin racheté fasse l'objet d'une notification auprès de l'Autorité de la concurrence, cette dernière examinant si le rachat conduit à une réduction de la concurrence, le chiffre d'affaires du magasin doit être supérieur à 15 millions d'euros. En outre-mer, ce seuil est trop élevé par rapport au chiffre d'affaires réalisé par de nombreux magasins. Afin de disposer d'un réglage plus fin, l'Autorité a donc recommandé que le seuil de notification soit abaissé de moitié, pour s'établir à 7,5 millions d'euros, ce qui a été pris en compte par le Gouvernement.

Grâce à cette modification, de nombreuses opérations de rachat sont désormais notifiées à l'Autorité. Cela nous permet de vérifier que la concurrence n'est pas diminuée par le rachat, mais aussi d'étudier, à l'occasion de telles opérations, le fonctionnement du secteur concerné et, le cas échéant, de demander des engagements. Ainsi, dans le cadre du rachat d'un hypermarché Cora par le groupe Bernard Hayot, l'Autorité a constaté l'existence de relations d'exclusivité entre le groupe et certains fabricants, ainsi que le rôle de grossiste joué par le groupe Bernard Hayot pour ses magasins ainsi que pour ceux de ses concurrents. L'Autorité a donc demandé et obtenu la fin de l'exclusivité de fait et l'instauration de modalités de vente par le groupe à ses propres magasins qui ne constituent plus un avantage par rapport aux autres magasins.

Comme dans le secteur des carburants, l'Autorité de la concurrence a négocié, à l'occasion de son avis, des engagements informels. En Guadeloupe ainsi, où il n'existe que quatre hypermarchés, l'un d'entre eux était détenu conjointement par les deux principaux groupes de distribution, à savoir les groupes Huyghues Despointes et Bernard Hayot. Elle a obtenu le décroisement de l'actionnariat afin que cet hypermarché soit un réel facteur de concurrence entre les deux groupes.

Au-delà de la grande distribution et des carburants, l'action de l'Autorité de la concurrence a porté également sur le domaine des télécommunications, dans lequel elle a rendu quatre décisions au cours de la seule année 2009. Les prix des télécommunications étaient en effet très supérieurs outre-mer et l'action de l'Autorité a contribué à rendre ce secteur, caractérisé par l'existence d'un acteur en position dominante, plus concurrentiel.

M. Éric Doligé, rapporteur

Plusieurs questions : les prix ont-ils baissé dans les secteurs des télécommunications ou de la grande distribution à la suite de l'intervention de l'Autorité de la concurrence ? Des marges indues

existent certainement outre-mer : mais une marge indue est-elle illégale ? Certaines marges ne sont-elles pas liées à l'organisation du marché ?

M. Étienne Pfister

Les abus constatés dans le secteur des télécommunications ne consistaient pas en des prix excessivement élevés, mais en des abus structurels visant à empêcher le développement des concurrents. Ces obstacles ont été levés et les concurrents peuvent se développer plus facilement. Un certain temps sera nécessaire avant de percevoir un impact sur les prix pour les consommateurs.

Il est en effet complexe de déterminer le caractère indu d'une marge, car une marge correspond à un certain travail, à un investissement et à un risque, paramètres difficiles à quantifier. Comme je l'ai indiqué, il est ainsi délicat de comparer les marges des grossistes métropolitains et celle des grossistes-importateurs outre-mer, qui ne font pas exactement le même métier.

Il faut se garder de toute tentative de régulation excessive des prix dont les conséquences peuvent être difficiles à prévoir. En revanche, il est important d'observer les phénomènes des prix et s'interroger : pourquoi, par exemple, l'importation en direct n'est-elle pas plus fréquente ? On s'est également aperçu qu'un même grossiste pouvait détenir plusieurs produits concurrents : lorsqu'il les revend, il n'a pas intérêt à les mettre en concurrence. Les observatoires des prix et des revenus peuvent jouer un rôle en matière de surveillance : face à ce type de phénomènes, ils pourront alerter les services d'enquête locaux, qui, le cas échéant, saisiront l'Autorité de la concurrence.

Mme Virginie Beaumeunier

Le rôle de l'Autorité de la concurrence est de vérifier qu'il existe une pression concurrentielle suffisante pour que les marges ne deviennent pas excessives. Il s'agit donc d'agir sur les structures et les comportements en escomptant que cette action aura un effet sur les prix à terme.

Cette action sur les structures n'a qu'un caractère préventif et l'Autorité ne peut corriger les phénomènes antérieurs à l'opération de rachat ou de fusion : elle intervient pour éviter une concentration aggravée mais pas sur la situation préexistante. Dans un avis portant sur la ville de Paris, l'Autorité a préconisé, pour le secteur de la distribution et dans les cas où la concentration est trop forte, de disposer d'un pouvoir d'injonction structurelle lui permettant de déconcentrer en dehors même du constat d'un abus. Il s'agirait d'un pouvoir important, conçu comme un instrument préventif, mais de telles actions structurelles permettraient de peser sur les prix.

Les mesures de contrôle des prix, prévues dans certains cas par le code de commerce, peuvent être positives. Cependant, dans le secteur du détail, de telles mesures induisent des effets pervers. Le contrôle des prix ne s'opère pas sur tous les produits et de façon permanente : le risque est donc celui d'un rattrapage sur d'autres produits ou à la sortie du contrôle des prix. Nous recommandons donc ce type de mesures uniquement dans le cas de monopoles naturels ou dans des circonstances de crise aiguë ponctuelle. Elles ont ainsi été mises en œuvre à deux occasions : d'une part, dans le contexte de la première guerre du Golfe pour les carburants et, d'autre part, à la suite du cyclone Hugo à la Guadeloupe pour les produits alimentaires et les produits de reconstruction (briques, ciments).

L'action de l'Autorité de la concurrence est une action de long cours, dont l'impact en matière de prix n'est pas immédiat. Il n'y a, pour l'heure, pas eu de lourdes décisions de sanction dans les DOM dans le secteur de la distribution. Mais l'Autorité de la concurrence y a sanctionné des pratiques anticoncurrentielles dans le secteur des télécoms, et a récemment sanctionné une entente dans le secteur des travaux publics à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Sur les télécommunications, nous estimons que l'amélioration de la pression concurrentielle a permis de réduire les excès : le prix des communications électroniques outre-mer (en dehors des communications entre l'outre-mer et la métropole) n'est ainsi désormais pas plus élevé qu'en métropole.

M. Serge Larcher

Disposez-vous de suffisamment de moyens outre-mer ? Seriez-vous demandeur de nouvelles prérogatives ?

Mme Virginie Beaumeunier

Comme je vous l'indiquais, nous n'avons pas de moyens spécifiques dédiés à l'outre-mer. Toute administration souhaite avoir plus de moyens, mais je pense que nous avons aujourd'hui les moyens de fonctionner, en nous appuyant sur les DIECCTE notamment.

S'agissant du renforcement de nos pouvoirs, je pense principalement à l'injonction structurelle dans le secteur de la grande distribution. La situation de concentration existant à Paris n'est pas très différente de celle de certains territoires ultramarins : ce type de pouvoir aurait un effet préventif - voire correctif - utile.

M. Michel Vergoz

S'agissant de la grande distribution, quelles références utilisez-vous pour effectuer vos analyses de différentiels de prix ? Le « panier » de l'INSEE ? Le « chariot-type » d'UFC-Que choisir ou d'une autre association locale ?

M. Étienne Pfister

Notre avis de 2009 n'avait pas pour objectif de mesurer l'écart de prix. Sur cette question, l'INSEE, dont c'est le métier, a produit une étude en 1992 et une nouvelle étude très récemment. Notre objectif était d'analyser un échantillon d'une centaine de produits afin de déterminer s'il existait des anomalies tendant à indiquer que le différentiel de prix avec la métropole n'équivalait pas aux simples frais d'approche. Il s'agissait non pas de conclure à l'existence de marges indues, mais d'observer si, par rapport à un niveau de marges donné, on observait une structure de marché permettant aux acteurs de s'abstraire d'une pression concurrentielle normale. La réponse est très complexe : cela dépend du type de produit, cela dépend de l'histoire du marché dans chaque DOM.

M. Michel Vergoz

Une véritable concurrence existe-t-elle dans le domaine des carburants ou le secteur est-il « verrouillé » ? La question du prix de l'énergie est très sensible outre-mer.

La situation est-elle « verrouillée » de façon à ce qu'il ne puisse pas y avoir de concurrence ? Le bateau Tamarin, qui approvisionne l'île de La Réunion à partir de Singapour, a-t-il été acheté en défiscalisation pure ? Impossible d'avoir une réponse à cette question. Toujours à propos de ce bateau : est-il possible de trouver un acheminement moins onéreux ? Si oui, pourquoi les acteurs privés n'ont-ils pas choisi d'autres bateaux ?

Connaissez-vous la convention signée le 7 mars 1997 entre la Chambre de commerce et d'industrie de La Réunion (CCIR) et la SRPP sur les conditions d'exercice du monopole en matière de carburants ? Ce document majeur est au centre des négociations qui peuvent se tenir sur ce dossier. Autre question : qui investit sur le domaine public en matière de stockage à La Réunion ? Je pense qu'il s'agit des usagers, via les taxes payées. J'aimerais connaître votre point de vue sur cette question. Dernière question : êtes-vous au courant de la prorogation dès 2008 de la convention jusqu'en 2030, ce qui excéderait largement les délais d'amortissement ? Les investissements s'amortissent en effet d'ordinaire sur une période de douze à quinze ans, mais on a prorogé par anticipation la validité d'un contrat qui aurait permis de négocier la transparence.

Mme Virginie Beaumeunier

Je ne suis pas certaine de disposer des réponses à toutes vos questions. Sur la question du fret, nous avons constaté qu'il est nécessaire qu'un seul bateau approvisionne La Réunion. Nous n'avons pas étudié le financement du bateau utilisé actuellement. Y aurait-il une autre manière de faire venir le carburant ? Je ne sais pas.

Sur la convention entre la CCIR et la SRPP, nous n'avons pas d'éléments précis. Lorsque notre Président est allé récemment à La Réunion, les représentants de la CCIR ont évoqué un projet d'importation parallèle de carburants et des difficultés d'accès aux capacités de stockage de la SRPP : si c'est le cas, il faut nous transmettre les informations utiles, car il s'agit d'infrastructures essentielles. Nous n'avons pas connaissance de cette convention et de sa reconduction : c'est un document que nous pourrions étudier au regard du droit de la concurrence.

Notre avis de 2009 comprend une réponse à cette situation : la séparation de la SRPP en deux, avec, d'une part, l'activité de stockage et, d'autre part, l'activité de distribution. Les problèmes que vous évoquez sont dus à l'absence de filialisation : comme il n'y a pas de séparation claire, on ne sait pas qui finance quoi. Nous avons fait pression sur les deux actionnaires de la SRPP pour que cette filialisation ait lieu : Total y est favorable, mais l'autre actionnaire, Shell, souhaite se séparer de son activité raffinage-distribution en Afrique, zone dans laquelle est incluse La Réunion. Le repreneur de la participation de Shell aura donc à se prononcer sur cette question. Le sujet n'avance pas pour l'instant, alors qu'il s'agit d'un préalable à toute régulation efficace de ces activités.

M. Michel Vergoz

Dans cette convention, il apparaît que la CCIR dispose de larges pouvoirs, en matière de stockage notamment. Je m'étonne cependant que personne n'utilise cette convention pour peser dans les négociations tendant à ménager davantage de transparence. Autre question : est-ce qu'un organisme comme la CCIR peut proroger bien avant son terme et pour une très longue durée une convention sans passer par une décision publique ?

Mme Virginie Beaumeunier

Je m'interroge également : il faut que nous regardions cela de près. N'hésitez pas à me transmettre des éléments sur cette question.

Audition de M. Pascal Ferey, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Serge Larcher, président

Nous accueillons, pour clore cette journée d'auditions, M. Pascal Ferey, vice-président de la FNSEA. Nos deux rapporteurs, MM. Éric Doligé et Michel Vergoz, vont vous interroger sur la vie chère en outre-mer.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Nos questions portent sur plusieurs points : comment la FNSEA est-elle organisée en outre-mer ? Pouvez-vous nous décrire vos filières agricoles ? Quelle est votre appréciation sur les coûts des intrants ? Enfin, pouvez-vous nous parler des relations entre les producteurs et les grandes surfaces ?

M. Pascal Ferey, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

La FNSEA a des structures syndicales dans les cinq DOM. Leur mission essentielle est de représenter les agriculteurs, mais aussi d'être nos correspondants permanents sur les dossiers difficiles.

Dans la zone Océan Indien, La Réunion est peut-être le DOM le plus « métropolitain » s'agissant de l'organisation des filières. La filière sucre notamment, est très bien organisée. En revanche, nous avons beaucoup plus de mal à organiser la filière des fruits et légumes. Malgré nos efforts, 80 % de cette filière est entre les mains de producteurs qui ne sont pas toujours bien organisés.

Aux Antilles, la situation est différente. En Martinique, les grosses filières sont la banane, le rhum et le sucre. Nous sommes dans l'expectative des décisions européennes sur ses politiques sectorielles. La Guyane souffre encore des séquelles de son « plan vert » de 1979. La filière riz a été développée, mais pas suffisamment. Notre projet de mettre en place une usine à décortiquer le riz n'a pas abouti pour des raisons budgétaires, ce qui oblige à conditionner le riz au Surinam. Le développement des productions et l'autonomie alimentaire, en fruits, en légumes et en viande, posent encore problème. Nos efforts ont été des échecs, entre autres sur la structuration de l'offre en viande bovine, avec par exemple la construction d'un abattoir qui fonctionne difficilement.

Les Antilles ont été brutalement marquées par les événements de 2009. L'évasion des touristes a eu des conséquences directes sur la production agricole locale, du rhum et des cultures vivrières. On a assisté à une fuite des capitaux. Les agriculteurs ont dû affronter la hausse des prix sur les intrants et le carburant. Les filières dites dédiées,

fruits et légumes, et production carnée, sont en grande difficulté. L'administration territoriale a passé des contrats avec la Chambre d'agriculture pour permettre aux agriculteurs non seulement de bénéficier d'aides, mais d'essayer de s'organiser. La situation aux Antilles peut se résumer à la formule : trop pour la banane et le sucre, rien pour le reste. Dans la perspective de la renégociation des programmes européens, il faut inverser la démarche : d'abord essayer d'organiser les producteurs avant de raisonner en termes de structuration d'une offre de services. Ensuite, les productions vivrières ne tiendront pas aux Antilles si le premier acheteur, c'est-à-dire les collectivités territoriales, n'honorent pas leurs factures. Leur défaut de paiement provoque en ce moment la faillite d'une coopérative fruitière, et, plus largement, dissuade les producteurs de s'organiser. On doit se contenter d'une agriculture de proximité, qui n'est pas en mesure de livrer des produits locaux de façon pérenne et régulière, alors qu'il y a un vrai marché.

Le deuxième problème est la compétitivité. Le coût des intrants, soumis au monopole de la distribution, est très élevé, 30 à 40 % plus chers que ceux de métropole. Une partie de ce surcoût n'est pas justifié par l'éloignement.

Ma troisième remarque est une alerte. Nous avons négocié la possibilité de relancer la filière des petits ruminants en Martinique. Nous nous heurtons à deux problèmes : l'absence de personnel pour encadrer l'ingénieur sur place, qui ne pouvait pas, de sa propre initiative, organiser la filière ; et un problème de disparité de statut des agriculteurs, dans la mesure où nombre d'entre eux ne sont pas reconnus en Martinique.

La Réunion est le département qui a peut-être le moins de difficultés à organiser sa production, sauf pour ce qui concerne les filières fruits, légumes, et fleurs. Le surcoût des intrants est assumé par la collectivité, ce qui permet à La Réunion d'être très proche de l'autonomie en œufs, poulets, fruits et légumes locaux : l'organisation de ces productions, leur financement, les programmes européens, ont donné satisfaction. Des raisons culturelles, d'encadrement, ont permis ces résultats à La Réunion.

Néanmoins, les difficultés pour La Réunion et les Antilles sont, outre la disponibilité du foncier, et la concurrence de l'agriculture avec le photovoltaïque, d'assurer le renouvellement des générations. Les pistes d'avenir sont la formation, de qualité dans les lycées agricoles, et l'encadrement de l'agriculture, bien mené à La Réunion grâce à l'arrivée bénéfique d'ingénieurs et techniciens supérieurs, qui ont travaillé en osmose avec les agriculteurs. En revanche, aux Caraïbes, l'intégration de techniciens et d'ingénieurs venant de métropole n'est pas aisée, et l'encadrement local est insuffisant en qualité. On s'y contente des aides

financières communautaires sans aller au-delà. L'exemple de la banane aux Antilles est significatif : après le dernier cyclone, la Martinique et la Guadeloupe n'ont pas exporté de bananes pendant six mois alors que le marché métropolitain existait bien. Au contraire, les groupements de producteurs antillais ont importé de la banane en provenance de la zone Caraïbes. Depuis, la production locale fonctionne de nouveau, mais cet exemple montre que l'Union européenne ne financera pas durablement ces productions. Il faut plutôt que les programmes communautaires financent une agriculture productive à destination du marché local. Les Antillais y aspirent. Il convient aussi d'initier des politiques, en liaison étroite avec les collectivités territoriales, en direction d'autres filières tombées en désuétude, que la banane et le sucre, déjà bien implantées.

Enfin, il faut tenir compte de l'environnement. On atteint les limites du système phytosanitaire aux Antilles. Le mitage urbain en milieu rural posera d'énormes problèmes.

Il faut conduire une réflexion sur le développement des filières vivrières locales, fruitières, légumières, mais aussi animales pour exploiter le potentiel antillais.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Merci pour ces réflexions d'ordre général. Pouvez-vous nous éclairer sur les prix et la relation des producteurs avec la grande distribution ? Quelle est le rôle de celle-ci ?

M. Pascal Ferey

D'une façon générale, on doit davantage associer les collectivités territoriales et la grande distribution. Les producteurs n'arriveront pas à s'organiser méthodiquement en l'absence de débouchés pérennisés par des contrats.

La relation avec la grande distribution est très difficile. La situation est celle d'un monopole, où la production locale ne fournit que des produits d'appel. La tomate métropolitaine arrive à un coût de 42 centimes, et est vendue 2,15 euros, ce qui lamine la tomate locale, vendue à 4,5 euros ! Les producteurs n'ont pas de place au sein de la grande distribution, et ne sont pas organisés pour permettre des débouchés permanents. Le vrai sujet est l'approvisionnement permanent, qui nécessite un coût supplémentaire, bien plus important qu'en métropole.

Pour contrebalancer le monopole de la grande distribution, il faut inciter à la contractualisation avec les hôpitaux et les collectivités locales, les cantines par exemple, même si les collectivités n'honorent pas leurs factures dans les délais. Elles doivent montrer l'exemple. J'avais proposé d'organiser des « états généraux de l'indépendance alimentaire », pour structurer de façon pérenne la production et les débouchés, rendre obligatoire la consommation de produits bio... Si on

implique les collectivités locales, il est probable que la grande distribution suive l'exemple. De plus, le développement de la production locale favoriserait le tourisme.

Enfin, une petite partie de l'enveloppe des programmes communautaires POSEI (programmes d'option spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) devrait être utilisée pour initier des programmes plus innovants pour l'organisation de la production, et mieux adaptés au terrain. Financer un abattoir ne sert à rien s'il n'y a pas de bétail. À cet égard, les fruits et légumes, et les petits ruminants, sont des filières prioritaires.

M. Éric Doligé

Et la pêche ?

M. Pascal Ferey

Hormis à Mayotte, les volumes pêchés sont de moins en moins importants, car c'est surtout la petite pêche artisanale qui s'est développée, vendue quasiment à la sortie du bateau. Il n'y a pas grand-chose à faire pour mieux organiser la filière, contrairement à l'agriculture terrestre.

M. Serge Larcher

On peut remplacer les fournisseurs anglophones et vénézuéliens qui nous approvisionnent. Il faudrait former nos pêcheurs pour qu'ils aillent en haute mer, afin que les Antillais soient au moins autosuffisants en poissons.

M. Pascal Ferey

Le problème est celui du financement. C'est aussi un problème de culture, et de concurrence avec la pêche de proximité.

Pour revenir à la vie chère, je crois qu'il faut initier d'autres voies pour l'approvisionnement de matières premières. Tout faire venir de la métropole pose des problèmes de compétitivité. Les gisements d'emplois sont dans le tourisme et l'agriculture. Cela suppose de chercher des solutions d'approvisionnement en intrants dans la zone Caraïbes. Pour améliorer l'exportation vers la métropole de certains produits phares comme les fleurs et l'ananas, ou encore le litchi réunionnais, il faut aussi trouver des solutions pour diminuer le coût du fret aérien.

M. Serge Larcher

Mais l'Amérique latine, notamment le Brésil, fournit aussi le marché ultra-marin en produits qu'on peut produire nous-mêmes. C'est le cas de l'avocat, des agrumes, des légumes.

M. Pascal Ferey

Le problème de la vie chère est celui de l'approvisionnement. On peut constater une stabilisation des prix, mais dès que la pression des pouvoirs publics se relâche, les prix remontent aussitôt. De plus, les baisses de prix dues aux décisions publiques sont anticipées, ce qui provoque, par un effet boomerang, une hausse des prix encore plus grande. La grande distribution doit se montrer plus citoyenne. Réglementer en permanence ne règlera pas le problème.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Ne pensez-vous pas que cette question du coût de la vie vient du fait qu'on veut calquer la démarche continentale sur l'outre-mer ? La grande distribution n'est apparue que dans les années 1990 en outre-mer ; avant, pour les fruits et légumes, on avait une culture de marché forain. Le maître mot n'est-il pas d'organiser la production en gardant notre identité ultra-marine ?

M. Serge Larcher

Le marché forain ne peut pas être un modèle. On a besoin d'ouverture.

M. Michel Vergoz

C'est vrai.

M. Pascal Ferey

La culture des départements d'outre-mer en termes d'approvisionnement était en effet longtemps le marché forain. Le durcissement des règles d'hygiène pour le poisson et la viande a conduit à mettre en place des abris. Aujourd'hui, le marché forain aligne son prix, avec un coefficient, sur la grande distribution. De plus, les habitudes de consommation s'alignent sur celles de la métropole, ce qui favorise les produits importés au détriment des produits locaux. Les jeunes consommateurs ne vont plus sur le marché forain. Si on n'organise pas la production, on sera toujours dans la même situation dans vingt ans. Au-fur-et-à-mesure de l'arrivée à échéance des programmes communautaires, il faut dégager une partie des aides dans ce sens, et pas seulement en direction de la banane ou de la canne à sucre.

M. Serge Larcher

Il faut réorienter l'agriculture vers l'autosuffisance alimentaire, et l'exportation. Je vous remercie.

(Mardi 9 octobre 2012)

Audition de MM. Fabrice Lenglard, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et Philippe La Cognata, directeur de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Dans le cadre de nos auditions consacrées au thème du niveau de vie des populations d'outre-mer, nous accueillons Fabrice Lenglard, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE, et Philippe La Cognata, directeur de l'IEDOM-IEOM. Je les remercie de venir nous éclairer, d'une part, sur l'évolution de la conjoncture des départements et collectivités d'outre-mer et, d'autre part, sur le niveau et la structure des revenus et de la consommation de leurs populations.

M. Philippe La Cognata, directeur de l'IEDOM-IEOM

La conjoncture ultra-marine se dégrade depuis la fin du premier trimestre 2012. Jusqu'à présent, la consommation avait soutenu l'activité dans la plupart des territoires. Elle commence néanmoins à s'essouffler, sans que l'investissement ne prenne le relais. Dans un contexte d'incertitude à l'échelle mondiale, les économies ultramarines manquent de visibilité, ce qui entrave le retour à la confiance en l'avenir. L'indicateur du climat des affaires s'est retourné dans la quasi-totalité des territoires.

Passons en revue les différents outre-mer en commençant par les Antilles. La Guadeloupe est le seul territoire pour lequel l'indicateur du climat des affaires reste positionné au-dessus de sa moyenne de longue période en raison de la bonne tenue des secteurs du tourisme et du bâtiment et des travaux publics. Les commandes de logement social se situent à un niveau élevé : deux mille logements par an en Guadeloupe contre à peine un millier pour la Martinique. La consommation commence cependant à marquer le pas, à l'instar de l'évolution engagée depuis plusieurs mois en Martinique. Cette dernière se caractérise en effet par une dégradation sensible du climat des affaires. Ni la consommation, ni l'investissement ne permettent de relancer l'activité.

En Guyane, la reprise amorcée en 2010 n'est plus à l'ordre du jour. La consommation et l'investissement restent tout de même assez bien orientés, mais les disparités sectorielles apparaissent importantes. L'indicateur du climat des affaires est en repli ; cependant les perspectives de moyen terme sont plutôt encourageantes selon l'avis des chefs d'entreprise. La croissance reste soutenue par une progression marquée des crédits aux entreprises et aux ménages. Les établissements

de crédit martiniquais trouvent d'ailleurs des relais de croissance importants en Guyane.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'activité demeure tirée par les transferts et la dynamique du BTP. Le secteur de la pêche connaît un léger regain d'activité. La hausse des prix apparaît non négligeable (+ 3,2 % sur les trois derniers trimestres).

L'indicateur du climat des affaires de La Réunion est en repli au deuxième trimestre de l'année 2012 et se situe quinze points en-dessous de sa moyenne de longue période. Le manque de confiance et la prudence pèsent sur l'investissement, ce qui affecte négativement la croissance. La consommation est également en veille. Les perspectives restent mitigées, la question étant de savoir si l'on peut trouver de nouveaux chantiers susceptibles de soutenir l'activité.

À Mayotte, les difficultés persistent depuis les événements de l'automne 2011 qui ont paralysé l'économie pendant quarante-quatre jours. Le climat social demeure tendu. Les principaux indicateurs économiques sont en recul. La consommation s'est dégradée et l'investissement reste freiné par le manque de visibilité sur les perspectives de relance de l'activité et les opportunités d'affaires. S'y ajoutent les grandes difficultés financières des collectivités locales qui ne permettent pas aux entreprises de bénéficier de la relance de la commande publique.

S'agissant du Pacifique, l'économie de la Nouvelle-Calédonie est marquée par un nouveau repli du climat des affaires dans le cadre d'un ralentissement conjoncturel lié aux difficultés de l'usine du Sud à lancer la production de nickel et à la baisse de fréquentation dont pâtit le secteur du tourisme. L'arrêt de la desserte de la Nouvelle-Calédonie depuis La Réunion pèse également sur le moral de nombreux professionnels. À l'avenir, le territoire devrait toutefois bénéficier d'une forte croissance de ses capacités d'exportation avec notamment la fin de la construction de l'usine du Nord qui sera en mesure d'entrer en production dans quelques mois.

À l'inverse, la Polynésie française va continuer de connaître une situation difficile. L'indicateur du climat des affaires se trouve très en-deçà de sa moyenne de longue période. La faiblesse de la demande extérieure et la contraction de la commande publique pénalisent fortement l'économie. L'orientation de la consommation des ménages est toujours défavorable depuis quatre ans. Quelques espoirs subsistent pour le secteur du tourisme mais nous restons loin des belles années. Les difficultés budgétaires de la collectivité ne permettent pas de relancer la commande publique. L'instabilité politique du territoire, qui connaîtra une période électorale jusqu'en 2013, n'est pas propice à la confiance des investisseurs.

À Wallis-et-Futuna, la croissance ralentit mais le secteur du BTP demeure le pilier de l'activité locale. La hausse des prix est assez forte, accentuée par l'augmentation des coûts de l'énergie. La situation apparaît ainsi assez contrastée. La Guyane et la Nouvelle-Calédonie semblent les seuls territoires dotés de perspectives de développement à moyen terme.

M. Fabrice Lenglard

Avant de présenter les constats établis par l'INSEE en matière de niveau de vie des populations d'outre-mer, qui font appel à des considérations d'ordre plutôt microéconomiques, il me paraît nécessaire de rappeler quelques données de cadrage macroéconomiques. S'agissant des comptes de la Nation, le niveau de PIB par habitant des DOM est inférieur à celui de la France entière (30 634 €/habitant en 2011). La position relative des DOM, pris dans leur ensemble, s'est cependant plutôt améliorée en l'espace de dix ans : le PIB par habitant est passé de 64 % à 72 % du PIB national sur la période pour la Guadeloupe, de 68 % à 74 % pour la Martinique et de 60 % à 75 % pour La Réunion. Cela n'est toutefois pas le cas de la Guyane prise isolément dont le PIB par habitant a régressé de 49 % à 48 % en dix ans. Le niveau de PIB de Mayotte demeure très éloigné du niveau non seulement de la France entière mais aussi des autres DOM : le PIB par habitant mahorais représente en effet seulement un cinquième (22 %) de celui de la France entière. Il en va de même du revenu disponible brut par habitant : son niveau est inférieur d'environ 35 % à celui de la France entière pour les Antilles et La Réunion et de près de 50 % pour la Guyane.

Les pyramides des âges des DOM montrent que les populations y sont plus jeunes, voire beaucoup plus jeunes comme en Guyane. *A contrario*, les seniors apparaissent aujourd'hui proportionnellement moins nombreux dans ces territoires. De plus, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion se caractérisent par un déficit de la classe d'âge des jeunes adultes. De nombreux natifs des DOM arrivés à l'âge adulte émigrent en effet vers l'hexagone ou à l'étranger.

En ce qui concerne le niveau de formation, les données collectées dans le cadre du recensement de la population permettent de nous renseigner sur la part de la population non scolarisée par âge et par diplôme. Parmi les personnes non scolarisées qui résident dans l'hexagone, 36 % ne disposent d'aucun diplôme de l'enseignement secondaire et 40 % ont obtenu au moins le baccalauréat. La part des diplômés augmente avec une élévation du niveau de formation, y compris dans les DOM, mais la situation d'ensemble demeure défavorable par rapport à l'hexagone, ce qui s'explique en partie par le fait qu'un certain nombre de personnes diplômées nées dans les DOM n'y résident plus au moment où elles sont prises en considération par le recensement. La Guyane reste exclue de cette tendance à l'élévation du

niveau de formation en raison notamment des spécificités de sa structure démographique.

Je rappelle que les taux d'activité sont plus faibles dans les outre-mer que dans l'hexagone, en particulier chez les jeunes et les seniors. Pour la tranche d'âge des 15-64 ans, l'écart est d'environ 10 points entre les DOM et l'hexagone. Les taux d'activité s'étagent entre 57 % pour la Guyane et 63,4 % pour la Guadeloupe contre 70,5 % pour l'hexagone.

Les comparaisons entre les DOM et l'hexagone en matière de structures d'emplois font tout d'abord ressortir le poids beaucoup plus important du secteur de l'agriculture et de la pêche à Mayotte et de celui des industries extractives en Guyane. Elles montrent ensuite la moindre part de l'emploi industriel dans les DOM. Le poids du secteur de la construction est assez similaire. Enfin, la part des services non marchands est plus élevée dans les DOM.

Les comparaisons qui portent sur les effectifs de la fonction publique civile appellent des précisions. L'approche par le nombre de fonctionnaires rapporté au nombre de salariés laisse apparaître une différence nette entre les DOM et l'hexagone. Mais l'approche qui consiste à rapprocher le nombre de fonctionnaires du nombre d'habitants efface en grande partie cette différence. Cela s'explique surtout par la part plus faible du nombre d'actifs dans les DOM.

Je rappelle également que le taux de chômage est beaucoup plus élevé dans les DOM, avec un niveau près de deux fois supérieur au niveau de l'hexagone, quelles que soient les tranches d'âges. Son caractère est massif chez les jeunes.

Le niveau global du salaire moyen dans les DOM est inférieur d'environ 10 % à celui de l'hexagone en raison d'un effet de structure de l'emploi. La part de l'emploi qualifié est en effet moindre dans les DOM. Ainsi, au sein d'un même segment d'activité (cadres, professions intermédiaires, employés, ouvriers), le niveau de salaire moyen reste comparable. Le nombre de cadres représente près de 20 % de l'emploi salarié dans l'hexagone contre 10 % environ dans les DOM et encore moins à Mayotte.

En revanche, les salaires nets en équivalent temps plein demeurent supérieurs dans la fonction publique des DOM en raison des primes spécifiques qui y sont versées.

Au total, le niveau de vie médian des populations des DOM apparaît inférieur d'environ un tiers au niveau de l'hexagone.

Mais pour traiter pleinement de la question du niveau de vie, il est nécessaire de s'intéresser également au revenu disponible du ménage, à la structure familiale et à la question du niveau de prix. L'enquête de

comparaison spatiale de prix réalisée par l'INSEE en 2010 montre que la différence entre les niveaux de prix des DOM et ceux de l'hexagone se situe entre 6 et 13 %. L'écart se révèle beaucoup plus marqué pour les produits alimentaires, de l'ordre de 20 à 40 % suivant les DOM.

En outre, les inégalités en matière de niveau de vie sont beaucoup plus fortes dans les DOM. L'écart de niveau de vie est en effet plus faible du point de vue du niveau de vie moyen que de celui du niveau de vie médian. Cette situation se reflète dans les taux de pauvreté plus élevés dans les DOM que dans l'hexagone. Le taux de pauvreté se définit comme la part de la population qui se situe en-dessous d'un niveau de vie défini comme 60 % du niveau de vie médian. La question est de savoir quel niveau de vie médian il faut retenir. Si l'on retient le niveau de vie médian national, les taux de pauvreté des DOM sont extrêmement élevés ; ils varient de 38 % à la Martinique à 92 % à Mayotte en passant par 46 % pour la Guadeloupe et environ 50 % pour La Réunion et la Guyane, contre un taux de pauvreté de 13 % dans l'hexagone. Si l'on retient un seuil de pauvreté local, les taux de pauvreté locaux des DOM restent supérieurs au taux de l'hexagone mais dans une moindre mesure (de 18 % à la Guadeloupe à 28 % à Mayotte). Cela rejoint le constat selon lequel la distribution des niveaux de vie dans les DOM est plus inégalitaire que dans l'hexagone.

À l'exception de la Guadeloupe, les taux de pauvreté locaux se révèlent plutôt plus élevés parmi les tranches d'âge jeunes. À l'inverse, ces taux sont moins élevés parmi les seniors (plus de 64 ans) soit parce que leur parcours professionnel leur assure un niveau de retraite relativement élevé par rapport au seuil de pauvreté local, soit parce qu'ils sont pris en charge par leurs enfants en habitant chez ces derniers.

En ce qui concerne la structure des revenus, la part des revenus d'activité dans les DOM est globalement comparable à celle observée dans l'hexagone. En revanche, la part des revenus du patrimoine est moindre, tout comme la part des pensions de retraite. *A contrario*, la part des minima sociaux et celle des prestations familiales sont plus élevées.

Dans les DOM comme ailleurs, la structure de consommation des ménages reflète le niveau de vie : plus le ménage a un faible niveau de vie, plus les dépenses consacrées à l'alimentation représentent une part importante. À l'inverse, plus le niveau de vie s'élève, plus la part des dépenses consacrées aux loisirs et à la culture s'accroît. À noter toutefois que la part prise par les dépenses de logement tend à être plus importante dans l'hexagone que dans les DOM. Les structures de consommation de Mayotte sont particulièrement éloignées de celle de l'hexagone, 40 % du budget étant consacrés à l'alimentaire.

M. Philippe La Cognata, directeur de l'IEDOM-IEOM

Le taux de recours aux procédures de résorption du surendettement par habitant dans les DOM demeure globalement près de trois fois inférieur à celui de l'hexagone : 1,3 dossier environ pour 1 000 habitants dans les DOM contre 1,7 dossier environ pour 1 000 habitants dans l'hexagone, soit un rapport estimé de 1 à 3. Cet écart important s'explique tant par la montée en charge plus lente des dépôts de dossiers outre-mer depuis les années 1990 que par des facteurs sociologiques et culturels comme l'importance des liens de solidarité familiale par exemple. Cet écart a toutefois eu tendance à se réduire au cours des dernières années. La crise qui a débuté en 2008 a accéléré le nombre de dépôts, notamment à La Réunion. La progression s'est poursuivie jusqu'en 2011 environ, avec une croissance moyenne de 10 % par an. Un ralentissement s'est fait jour depuis, probablement en raison d'une pause liée à l'application de la loi Lagarde. Parmi les personnes ayant le plus recours à la procédure prédominent les personnes seules de 35 à 54 ans, avec un ou plusieurs enfants à charge, souvent au chômage, avec des revenus inférieurs au SMIC dans six cas sur dix. La proportion de personnes surendettées qui sont propriétaires de leur logement est élevée, de l'ordre de 27 % dans les DOM contre 8 % dans l'hexagone. L'une des raisons de ce contraste réside dans la place importante des logements évolutifs sociaux outre-mer. On note par ailleurs que la part de « *credit revolving* » (28 %) est moins grande outre-mer que dans l'hexagone (40 %).

La situation particulière de la Nouvelle-Calédonie mérite d'être mentionnée. Le nombre de dossiers de surendettement déposés s'y avère beaucoup plus faible qu'ailleurs (85 par an contre 1 200 par an à La Réunion). Rappelons que le dispositif, mis en place en 2007, y est plus récent. On note toutefois une proportion plus élevée de personnes surendettées très pauvres. Le niveau d'endettement moyen y est de 49 000 euros contre 35 000 euros dans les DOM. Cet écart s'explique essentiellement par l'encours moyen des dettes immobilières qui reste beaucoup plus élevé (150 000 euros en Nouvelle-Calédonie contre 67 000 euros dans les DOM).

Le même dispositif a tout récemment été mis en place en Polynésie française à la demande du territoire. La commission de Polynésie s'est d'ailleurs réunie pour la première fois la semaine dernière. Une dizaine de dossiers est en attente de traitement à ce jour. Ce nombre devrait rapidement augmenter dans les semaines qui viennent.

M. Joël Guerriau

Existe-t-il des indicateurs qui délivreraient un message plus optimiste ?

M. Fabrice Lenglard

On observe, en l'espace de dix ans, une tendance au rattrapage des niveaux de vie des DOM sur celui de l'hexagone. De ce point de vue-là, les choses vont dans le bon sens. De même, les niveaux de qualification s'élèvent parmi les générations les plus jeunes. Ainsi, d'un point de vue dynamique et structurel, beaucoup de choses s'améliorent mais de nombreuses difficultés restent encore à surmonter.

M. Philippe La Cognata

Il est vrai que les taux de croissance très élevés du passé ont permis des rattrapages. La croissance a été plutôt rapide jusqu'en 2008, la défiscalisation dans le domaine du BTP ayant constitué un moteur puissant. Avec l'arrivée de la crise et la fin des chantiers, en particulier à La Réunion, le défi consiste à trouver des nouveaux relais pour amorcer la reprise. Rappelons que nous nous trouvons dans une phase d'ajustement structurel qui s'inscrit dans le contexte plus général d'une crise nationale et internationale.

M. Robert Laufoaulu

Nous aimerions obtenir des données précises pour les collectivités d'outre-mer.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Comment pourrions-nous disposer de données plus actualisées ? Nous ne savons pas sur quelle tendance nous baser. S'agissant des sur-rémunérations, pourriez-vous nous préciser la masse financière qu'elles représentent ?

M. Fabrice Lenglard

L'appareil statistique de l'INSEE n'englobe que les DOM, les COM disposant de leurs propres instituts statistiques. Je ne suis pas en mesure de vous dire si ces derniers peuvent produire des chiffres semblables à ceux que je vous ai exposés. Quant à la date de production des données présentées, j'ai fait appel aux données les plus récentes dont dispose l'INSEE. L'enquête sur les revenus et fiscaux qui est réalisée chaque année dans l'hexagone ne peut l'être aussi fréquemment dans les DOM en raison de difficultés liées aux conditions d'adressage. C'est pourquoi, les constats dont je vous ai fait part reposent pour l'essentiel sur l'enquête « budget de famille » réalisée en 2006. Une enquête sur les revenus fiscaux et sociaux a été conduite dans les DOM en 2010 mais les chiffres finaux n'ont pas encore pu être publiés.

Audition de M. Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'outre-mer à l'Institut national des études démographiques (INED)

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Nous accueillons à présent Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'outre-mer à l'Institut national des études démographiques. Je le remercie d'avoir accepté de venir nous éclairer sur les caractéristiques et les évolutions des structures de population dans les territoires ultramarins. Qu'en est-il de la transition démographique tant attendue ?

M. Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'outre-mer de l'Institut national des études démographiques

En préambule, je rappelle que l'Institut national des études démographiques n'est pas officiellement représenté dans les DOM. Depuis cinq ans, je m'efforce cependant d'orienter ses travaux vers les réalités de l'outre-mer. Dans ce cadre, nous avons mené une enquête inédite dans les Antilles, en Guyane et à La Réunion, partant du constat d'un manque criant de connaissances en matière de mutations démographiques dans les DOM. Très souvent en effet, les enquêtes conduites par l'INSEE n'ont de nationales que le nom. Il s'agit fréquemment d'enquêtes menées sur le territoire de l'hexagone qui font l'objet de légères extensions dans les DOM mais qui demeurent insuffisantes pour rendre compte des réalités et de la complexité des outre-mer. En outre, certaines grandes enquêtes, comme l'enquête « familles » par exemple, soit ne sont conduites que dans certains DOM, soit ont été réalisées à une date si ancienne que leurs résultats ne reflètent plus en rien les réalités actuelles. S'agissant en particulier de la question du vieillissement, aucune enquête n'avait été menée avant la nôtre dans les DOM. Mais surtout, aucune interrogation n'avait vraiment été formulée sur les enjeux du vieillissement alors qu'ils représentent un défi important pour la plupart des DOM et qu'il est urgent de traiter le problème.

Nous avons enquêté auprès d'un échantillon de 4 000 ménages dans chacun des quatre DOM, ce qui était absolument inédit. Une précision méthodologique s'impose : s'agissant de la Guyane, l'échantillon excluait les populations de la région du fleuve. Celles-ci devraient faire l'objet d'une analyse dans le cadre d'un complément à notre enquête. En outre, nous avons croisé dans une même enquête les thématiques de la migration, de la famille, de la fécondité, de la démographie, ce qui n'est pas le cas des enquêtes nationales traditionnelles qui traitent de chacun de ces sujets isolément. Qu'en est-il de la transformation des structures familiales sur la prise en charge du vieillissement ? Quel est l'impact de la migration sur le vieillissement de la population ? Comment s'organisent, du point de vue de la migration,

les dynamiques familiales ? Quelles sont les conséquences de la migration sur les structures démographiques et sur la population active des territoires ?

Il importe de remettre en perspective la croissance démographique des DOM sur le plus long terme. Entre 1945 et 2010, c'est avant tout la Guyane qui a connu une accélération très marquée de la croissance de sa population. L'accroissement est plus régulier s'agissant de la Martinique et de la Guadeloupe. La Réunion reste aujourd'hui encore la plus jeune des trois îles, mais à l'horizon 2030, elle fera face à un problème de vieillissement de grande ampleur qui nécessitera de dégager des moyens qui ne seront certainement pas moindres que ceux qui devront être mobilisés aux Antilles.

Les DOM se caractérisent par une chute de la natalité très importante à la Martinique, relativement soutenue en Guadeloupe et moins marquée à La Réunion. La Martinique se situe aujourd'hui à peine sous le seuil de renouvellement de la population.

Saint-Martin est plus proche de la dynamique guyanaise que des dynamiques des trois autres îles. Le cas de la Guyane est d'ailleurs particulier car le territoire cumule un taux d'accroissement naturel de la population très élevée (3,5 enfants par femme) et une part des adultes seniors très inférieure à celle de l'hexagone.

Quatre séries de causes peuvent expliquer le phénomène du vieillissement démographique. En premier lieu, il peut s'agir d'un vieillissement dit « par le haut » parce qu'il résulte de l'augmentation de l'espérance de vie. En deuxième lieu, une baisse des naissances peut provoquer un vieillissement dit « par le bas ». En troisième lieu, le vieillissement peut être la conséquence d'un « baby-boom » qui se transforme progressivement en « papy-boom ». En dernier lieu, il peut s'agir de départs de populations non compensés, du point de vue de l'équilibre entre classes d'âge, par des arrivées de populations nouvelles. Dans l'hexagone, le vieillissement s'explique par la combinaison des premières et troisièmes causes. Dans les Antilles, et tout particulièrement en Martinique, son origine réside dans les quatre causes à la fois : chute de la natalité, forte émigration, arrivée à un âge relativement avancé des générations de l'après-guerre et espérance de vie montante.

De fait, la transition démographique est quasiment achevée dans les Antilles. La Réunion se trouve dans une situation intermédiaire car elle cumule vieillissement de la population et maintien d'un renouvellement de population lié au nombre d'enfants par femme, avec un nombre de femmes en âge d'avoir des enfants qui élargit le bas de la pyramide des âges. Le département doit donc gérer deux dynamiques à la fois.

Ce problème du vieillissement, qui se pose donc en des termes très différents d'un territoire à l'autre, appelle des réponses de politique publique différenciées. L'un des points communs des territoires, en particulier des départements antillais, est la rapidité du processus. Alors que la transition démographique s'est étalée sur cent-cinquante ans dans l'hexagone, elle a eu lieu en moins de cinquante dans les DOM.

L'une des caractéristiques dominantes de la migration dans les DOM est la constance dans le temps et l'importance en volume de l'émigration des jeunes. Dans ces territoires, les départs se font en effet principalement dans les classes d'âge les plus jeunes et les retours en grande majorité dans les classes d'âge les plus avancées. L'implantation et la diversification de l'immigration étrangère sont un autre trait important, la Guyane étant la plus concernée. Celle-ci voit surtout des arrivées de personnes adultes âgées d'environ 20 à 40 ans. Au total, le solde migratoire antillais a toujours été négatif entre 1974 et 2007 : les départs ont été plus nombreux que les arrivées.

Une personne sur quatre née en Martinique ou en Guadeloupe vit aujourd'hui dans l'hexagone. La proportion est de une sur deux, voire de deux sur trois pour les classes d'âge les plus jeunes. Entre 1954 et 2008, date du dernier recensement, les effets des politiques institutionnelles sur les migrations et les transformations des structures démographiques dans les DOM apparaissent d'ailleurs clairement, comme le montrent par exemple les arrivées consécutives à la mise en place de l'aide à la continuité territoriale. La Guyane a été peu aidée par les dispositifs d'aide à la mobilité jusqu'à l'installation de l'agence pour l'outre-mer qui a accéléré l'émigration des jeunes natifs guyanais.

En 1954, la Martinique comptait encore 6 à 7 enfants par femme et 10 000 naissances par an tandis que 49,2 % de sa population étaient âgés de moins de 20 ans. Nous sommes aujourd'hui 1,9 à 2 enfants par femme et à moins de 5 000 naissances annuelles. Il en va de même pour la Guadeloupe qui comptait 6 enfants par femme en 1961 et qui ne compte plus que 2 enfants par femme aujourd'hui.

Ces mutations démographiques se reflètent dans la transformation du profil des pyramides des âges qui se resserrent par le bas et se gonflent par le haut. En 2030, ces pyramides prendront plutôt la forme d'un champignon puisque près de 40 % des populations de ces territoires seront âgés de plus de 60 ans (33 % en Guadeloupe et 36 % en Martinique). Le taux sera de 22 % à La Réunion mais concernera deux fois plus de personnes en termes d'effectifs. C'est dans ce département que les solidarités intergénérationnelles restent les plus fortes. C'est une nouvelle société qui se compose.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Vous avez parlé de « violence démographique ».

M. Claude-Valentin Marie

Absolument, car ce qui est en jeu est la rapidité du processus.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

L'accentuation de ces déséquilibres démographiques pose la question du financement des retraites et de l'adéquation des règles métropolitaines aux situations de ces collectivités.

M. Claude-Valentin Marie

Tout à fait, j'y reviendrai.

Le processus de vieillissement à l'œuvre à La Réunion connaît une accélération moins vive mais il concerne des volumes de populations plus importants. En revanche, la Guyane se situe en rupture totale avec les évolutions que je viens de décrire. Il s'agit de la région française qui connaît la plus forte croissance démographique. Le taux de natalité y est le plus élevé : 30 pour 1 000 habitants contre 13 pour 1 000 habitants dans l'hexagone. Même l'indicateur de fécondité du Surinam apparaît plus faible que celui de la Guyane. Il s'agit donc d'une dynamique propre à la Guyane et non d'une natalité importée.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

Les femmes surinamaises ou brésiliennes qui viennent en Guyane n'ont-elles pas en moyenne davantage d'enfants ?

M. Claude-Valentin Marie

En moyenne, non. Mais les populations du fleuve, qui ne sont pas incluses dans la présente étude, ont un taux de natalité en moyenne supérieur aux populations du littoral.

62 % de la population guyanaise âgée de 18 à 79 ans sont des personnes qui ne sont pas nées en Guyane. 40 % de ces immigrants résident depuis plus de 20 ans en Guyane. Plus de 7 personnes sur 10 nées en Guyane ont, à une ou deux générations près, un parent qui n'est pas né en Guyane. Nous sommes donc dans une dynamique de peuplement. Pour résumer à gros traits, la situation de la Guyane aujourd'hui correspond à celle des Antilles à la fin du XIX^e siècle.

Il faut mettre en perspective le vieillissement et les départs massifs en retraite à horizon 2030 avec le niveau de précarité des populations concernées car leurs trajectoires professionnelles sont très souvent discontinues. Gardons à l'esprit le sous-équipement de ces territoires en établissements d'accueil pour personnes âgées dans un contexte où les structures familiales changent.

En 2010, la proportion de personnes de plus de 60 ans demeure plus importante dans le Limousin que dans les Antilles. En 2040, cela ne

sera plus le cas. Le rythme de vieillissement des populations antillaises aura dépassé celui de la population du Limousin.

Aux Antilles, il faudra compter avec une dégradation marquée du ratio entre le nombre de personnes âgées et celui des personnes en âge de travailler. À La Réunion, le nombre d'actifs va continuer à augmenter. L'accroissement sera de l'ordre de 4 000 personnes par an jusqu'en 2013 puis de 1 300 les années suivantes.

Derrière le vieillissement se profilent des inégalités en matière de santé car, dans les DOM, les populations vieillissent moins longtemps en bonne santé. La proportion de personnes se déclarant en mauvaise santé après 72 ans dans l'hexagone est identique à celle se déclarant dans cette même situation dès l'âge de 60 ans dans les DOM. Les difficultés sanitaires et de dépendance touchant les personnes âgées seront particulièrement prononcées à La Réunion à l'horizon 2030.

À cela s'ajoutent la précarité et l'importance du taux de pauvreté. Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse est nettement plus élevé dans les DOM que dans l'hexagone. La part des personnes en situation de précarité appartenant à des familles monoparentales est également très élevée. Or, le nombre de familles monoparentales est beaucoup plus élevé dans les Antilles. Le constat ne vaut pas pour La Réunion. Si dans l'hexagone seuls 2 % des enfants de 0 à 10 ans vivent dans une famille monoparentale, ils sont 31 % dans les Antilles. À l'inverse, 78 % des enfants de l'hexagone vivent de 0 à 10 ans au sein d'une famille qui comprend leurs deux parents alors qu'ils ne sont que 38 % à la Martinique. Malgré ces différences, la politique familiale est conçue à partir des structures familiales constatées dans l'hexagone.

La Réunion et la Guyane connaissent les taux les plus élevés de maternités précoces. À l'heure actuelle, une sur quatre des jeunes femmes nées entre 1980 et 1989 a eu un enfant avant 20 ans. C'est la situation qui prévalait dans l'hexagone il y a quarante ans. Les Antilles sont moins concernées que La Réunion et la Guyane mais elles reviennent de loin.

Enfin, parmi les enfants vivant dans une famille monoparentale, 65 % en Guyane, 67 % à La Réunion et 55 % en Guadeloupe ont des parents inactifs.

C'est à La Réunion que la solidarité intergénérationnelle concerne le plus grand nombre de personnes. 60 % des jeunes entre 15 et 27 ans et plus de 50 % des personnes entre 60 et 65 ans disent recevoir une aide familiale régulière. Cette tradition a tendance à s'épuiser aux Antilles, en particulier en Martinique. L'aide financière reçue va presque exclusivement aux jeunes, les plus âgés recevant de l'aide non financière, ce qui s'explique par le taux de chômage massif qui touche les jeunes.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Qu'en est-il des collectivités d'outre-mer et de Mayotte ?

M. Claude-Valentin Marie

Je vous ai présenté les travaux que nous avons menés à ce jour et qui ne portaient que sur les populations antillaises et réunionnaises et sur une partie de la population guyanaise. Bien évidemment, il nous faudra mener ce même travail pour l'ensemble de la population guyanaise et pour Mayotte, dont le défi est de constituer son propre système d'informations statistiques. Il en va d'ailleurs de même pour Saint-Martin dont l'aspiration à devenir une région ultrapériphérique suppose qu'elle soit en capacité de développer des indicateurs lui permettant de vérifier les écarts à la moyenne, notamment pour bénéficier des fonds européens. Des chantiers importants nous attendent donc, mais ils requièrent que des moyens significatifs soient dégagés.

M. Éric Doligé, co-rapporteur

L'importance des projections visant à identifier les points sur lesquels nous devons agir n'est plus à démontrer. Mais tirez-vous des sonnettes d'alarme dans vos travaux ou faites-vous des recommandations ?

M. Claude-Valentin Marie

Nous ne sommes pas des responsables politiques. Mais notre ambition était de marcher sur deux pieds : d'une part, renouveler et approfondir la connaissance des dynamiques à l'œuvre dans les territoires d'outre-mer et, d'autre part, fournir des indicateurs d'évaluation des politiques publiques. C'est aujourd'hui que des décisions doivent être prises car 2030 n'est pas un horizon lointain.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Nous vous remercions pour vos éclairages sur ces défis qui nous attendent.

Audition de M. Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Monsieur le Délégué général, nous aimerions que vous nous parliez de votre expérience sur le logement en outre-mer, essentiellement à La Réunion : avez-vous des éléments de comparaison avec la métropole ? Quel regard portez-vous sur l'action des pouvoirs publics ?

M. Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Nous intervenons en soutien aux associations en Guyane, Martinique et Guadeloupe, mais la seule agence de la Fondation Abbé Pierre en outre-mer se trouve en effet à La Réunion. Je commence à bien la connaître car je m'y rends une semaine par an, tous les ans.

Les dépenses de logement constituent le premier poste budgétaire des ménages en métropole. En vingt ans, il est passé de la troisième place (13 %) à la première aujourd'hui (25,8 %). La Réunion a une particularité importante. La politique du logement est incapable de suivre l'ampleur du développement démographique, au point que La Réunion a recours à des solutions palliatives : des cases sont construites sur les hauteurs avec de la tôle ondulée, ce qui a généré un problème particulier, celui de l'indivision ; la propriété foncière n'est pas bien établie. De nombreuses personnes se sont progressivement installées autour des propriétés agricoles, comme la canne à sucre. Un droit usuel s'est créé petit à petit, d'installer son propre logement, puis celui de sa famille, sur son lieu de travail. Aucune régularisation n'étant intervenue, des problèmes fonciers sont apparus. Le logement est devenu onéreux à La Réunion, en dépit des charges locatives moins élevées qu'en métropole - moins de charges de chauffage notamment. Il manque beaucoup de logements à loyer accessible. Le logement social a été, par vagues successives, développé par les pouvoirs publics puis délaissé. Sur la dernière période, la défiscalisation a été une bouée de secours pour La Réunion, en même temps qu'un risque d'aggraver encore la situation si cet instrument n'est pas maîtrisé, car les investissements permis par la défiscalisation contribuent à la montée des prix de l'immobilier.

Le foncier est en effet contraint d'un côté par la mer, de l'autre par les volcans, même éteints. Le problème du foncier est encore aggravé par les difficultés de transport. Outre la route nationale qui entoure l'île, les possibilités de déplacement des Réunionnais sont extrêmement limitées et de fait réduites à l'usage de la voiture, les transports en commun étant très peu développés : il existe des autobus, mais pas de train, ni de tram, malgré quelques projets qui ont émergé.

En conclusion, le logement à La Réunion peut monter jusqu'à 12 à 15 euros le mètre carré en moyenne, ce qui correspondrait à des zones urbaines denses en métropole.

Le niveau des charges est moins lourd qu'en métropole, car EDF, opérateur principal, propose un tarif aménagé, inférieur au coût de revient. On pourrait toutefois s'inquiéter si ce tarif, aujourd'hui favorable aux Réunionnais, était remis en cause par EDF pour des raisons de rentabilité économique.

La situation foncière est la raison majeure du coût du logement, qui s'explique aussi par le coût des matériaux de construction, tous importés de métropole, ce qui contribue à faire augmenter les prix et à accentuer les différences entre les partenaires économiques. Le prix du ciment, du béton, du plâtre sont à intégrer dans la négociation annuelle avec l'Observatoire des prix, car La Réunion connaît une situation de monopole sur les matériaux de construction, et des prix élevés pour les matières premières et les transports.

La combinaison de la pénurie du foncier, de loyers élevés – lesquels sont comparables à de grandes villes de la métropole – et de matériaux aux prix élevés, aboutissent à une cherté des prix du logement à La Réunion. Dans les négociations avec nos propres salariés, nous estimons à une fourchette comprise entre 10 et 20 % le surcoût entre La Réunion et la métropole. Cet écart nous pose un problème : faut-il faire prévaloir l'égalité des territoires, ou prendre en compte les réalités propres de ceux-ci ! Je suis pour ma part intéressé par l'idée de bouclier des prix et de listes de produits, introduits par amendement à la loi relative à la régulation des prix outre-mer.

Par ailleurs, la situation très particulière des métropolitains fonctionnaires travaillant à La Réunion est choquante. La survalorisation de leurs salaires contribue à l'augmentation des prix de l'immobilier et aux écarts de richesses entre métropolitains et autochtones, et finit par créer des tensions importantes, qui vont à l'encontre de la tradition de tolérance et d'accueil de La Réunion. L'écart entre les prix de l'immobilier et la solvabilité des ménages réunionnais est flagrant. Les surrémunérations, qui auparavant visaient à inciter les métropolitains à s'installer dans les départements d'outre-mer, sont devenues aujourd'hui artificielles et ne se justifient plus puisqu'il existe une main d'œuvre compétente sur place. C'est une vraie difficulté pour nous. Nos propres salariés du secteur associatif privé cherchent à intégrer la fonction publique, même territoriale, pour être mieux payés. Cette source de tension est mise en avant par certains élus qui dénoncent l'attitude des métropolitains qui captent les postes lucratifs au détriment des Réunionnais.

En conclusion, il est difficile d'apporter des solutions à cet écart de prix de 10 à 20 % avec la métropole. Soit on augmente les salaires, et on contribue au système inflationniste. Soit on agit sur un autre vecteur, par exemple le prix du loyer ou des produits alimentaires, et on essaie d'envisager les modalités qui permettraient de vivre à La Réunion avec un niveau de vie équivalent à celui d'un métropolitain.

Les problématiques sont semblables en Martinique, Guadeloupe et Guyane, même s'il y a plus de logements sociaux, en Martinique en particulier. Nous avons été très sollicités pour intervenir en Guyane, qui manque d'opérateurs, associatifs ou privés, pour construire des logements sociaux, dans un contexte de démographie importante et d'immigration non maîtrisée.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Combien de salariés employez-vous à La Réunion ?

M. Patrick Doutreligne

Nous avons douze salariés dont deux métropolitains. Nous essayons de privilégier les autochtones. Nous offrons trois types de services :

- un accueil de jour pour les sans-abri, essentiellement des populations issues des DOM qui parlent créole, ce qui nous oblige à employer surtout des Domiens ;

- une résidence pour jeunes couples et jeunes ménages, à mi-chemin entre le logement social auquel ils accèderont, et, soit la rue ou l'hébergement qu'ils ont connu, soit des « pensions de famille » qui constituent en réalité des logements indignes ;

- l'éradication des logements insalubres, au nombre de 25 000, ce qui reste considérable. Nous intervenons en partenariat avec la Caisse d'allocations familiales et les centres communaux d'action sociale (CCAS) pour l'auto-réhabilitation ou l'amélioration légère de logements qui se sont développés ces trente dernières années en dehors des normes de confort et de salubrité. Nos interventions ne modifient pas le gros œuvre : installation d'une salle de bains, d'une toiture, rénovation de l'électricité...

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Pouvez-vous chiffrer la surrémunération ?

M. Patrick Doutreligne

20 à 50 % sur les salaires.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Et en masse financière annuelle, sur les trois fonctions publiques ? Certains avancent 30, 100, 200 ou 300 millions d'euros annuels !

M. Patrick Doutreligne

Le chiffre réel est certainement supérieur à l'estimation.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Avez-vous fait des démarches pour structurer vos actions en matière de logement ? Vous intervenez quand le mouvement PACT pour l'amélioration de l'habitat, se retire.

M. Patrick Doutreligne

Le PACT a cessé ses interventions. C'est une catastrophe, au moins pour les deux années à venir. J'ai du mal à comprendre la position du conseil général. On ne peut pas lui reprocher d'installer un autre établissement dont ils auront davantage la maîtrise, même si ce n'est d'ailleurs pas un gage de réussite, mais il risque de se voir reprocher un certain clientélisme : l'île est petite, avec ses vingt-quatre communes. Les maires sont donc souvent aussi conseillers généraux, députés ou sénateurs. Cette proximité est extrêmement positive avec la population, mais elle peut aussi s'avérer dangereuse. Je crois qu'il convient au contraire de promouvoir les corps intermédiaires, comme les associations, peu développées à La Réunion. Elles sont soutenues par les élus, certaines de façon neutre, mais d'autres deviennent des outils de la collectivité locale ou de l'élu. Je trouve cette situation malsaine. La Fondation Abbé Pierre préfère soutenir les associations locales plutôt que de mener des actions directes ; or, c'est très difficile à La Réunion, où nous devons passer par les CCAS qui sont en première ligne, ce qui nuit à la neutralité de notre engagement. Le risque de dérive est omniprésent.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Le problème de la surrémunération est-il le problème central de la vie chère, selon vous ? Les rentes issues de la surrémunération ne profitent pas à La Réunion : ne sont-elles pas rapatriées en métropole ?

M. Patrick Doutreligne

Non, la surrémunération est seulement l'un des aspects importants. Ce n'est pas la destination de ces salaires qui pose problème. C'est le modèle économique de La Réunion qu'il faut aider à restructurer. On ne pourra pas tout changer : La Réunion sera toujours contrainte d'importer, ce qui a un coût. Le niveau des investissements est tel que seul un opérateur unique peut y faire face dans certains secteurs.

Personne n'est favorable au monopole, ni même les tenants de l'économie libérale. Un dispositif concurrentiel est toujours nécessaire.

Les modalités qui permettent la concurrence n'existent pas. Je crois que La Réunion a un potentiel énorme. Il ne faut pas perdre de vue que la défiscalisation, par exemple, a des effets pervers, même si elle permet d'injecter des capitaux. Ce n'est qu'une mesure palliative pour trouver des recettes.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Le facteur foncier est le facteur suprême. 80 % du territoire est inconstructible à La Réunion...

M. Patrick Doutreligne

Il faut apporter des réponses aux fondamentaux pour régler le problème du logement. Hormis ces deux dernières années où la production de logements a légèrement remonté, la chute de la construction est dramatique car dans le même temps, la fécondité est plus importante qu'en métropole.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Quelles sont les deux propositions clé que vous avanceriez sur la vie chère ?

M. Patrick Doutreligne

En attendant que les outils concurrentiels permettent d'atteindre un équilibre, les pouvoirs publics doivent avoir une maîtrise de la régulation et des coûts. Le foncier est tellement contraint que l'intervention publique sur le logement foncier doit être plus vigoureuse, pour ne pas laisser libre cours à la loi du marché qui écarterait inévitablement les ménages les plus modestes. Cela est aussi vrai pour les produits alimentaires.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Que pensez-vous de la loi relative à la régulation des prix outre-mer ?

M. Patrick Doutreligne

Les amendements relatifs à l'Observatoire des prix me semblent intéressants. Ils permettent d'avoir une vision plus objective, et constituent une première étape nécessaire vers la deuxième étape qui est l'intervention publique pour réguler les prix, sans pour autant revenir à une économie totalement dirigée. Il est sage de dire qu'une politique d'encadrement serait bienvenue à La Réunion.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

La Réunion a trois ou quatre zones concernées, à l'instar de la métropole, par l'encadrement des loyers. Il s'agit de loyers de relocation.

M. Patrick Doutreligne

Nous avons salué cette initiative, qui témoignait d'un virage dans la politique du gouvernement. La prochaine loi, annoncée pour 2013, devra l'établir de façon plus cohérente. Il faudra aboutir à une diminution des loyers, sous peine de voir se former des villes-musées où seuls les ménages aisés pourront se loger. Une mixité d'habitat et de vie doit être respectée au niveau de chaque commune, pour éviter les phénomènes de ghettos qui ne peuvent que conduire à des situations explosives. Les communes ne doivent pas s'exonérer de cette obligation de mixité. Quelques-unes, dans l'ouest de La Réunion, aimeraient s'en dispenser. Ce n'est pas acceptable.

Audition de Mme Chol, directrice générale de l'INC

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Nous accueillons à présent Mme Fabienne Chol, Directrice générale de l'Institut national de la consommation (INC). Madame, l'INC connaît-il les outre-mer ? Quel regard portez-vous sur les outils statistiques dont nous disposons, notamment ceux de l'INSEE ?

Mme Fabienne Chol, directrice générale de l'Institut national de la consommation

Nous ne sommes pas un institut de statistiques (c'est la vocation de l'INSEE) ni d'enquête (c'est le CREDOC qui remplit cette fonction). Nous nous contentons de nous appuyer sur les études de ces deux organismes. Créé en 1966, l'INC s'intéresse aux consommateurs quelle que soit leur localisation. Sa vocation est d'accompagner les consommateurs et de les aider dans leurs litiges. Il les aide à mieux discerner les caractéristiques des différents produits sur le marché, afin de faire un choix qui corresponde le mieux à leurs attentes. L'INC apporte également un soutien technique, par exemple une aide juridique, aux associations qui représentent les consommateurs. Nous testons la gamme de produits mis sur le marché et menons des études de marché à l'aveugle, c'est-à-dire sans dévoiler qui nous sommes. Les laboratoires exécutent les tests et en restituent les résultats, selon un protocole normé. Nous analysons et publions les résultats. Nous apportons une aide au choix des consommateurs et facilitons l'accès à leurs droits.

Nous menons, à l'appui de nos actions, des campagnes d'information, grâce à une émission de télévision : Consomag, programme de deux minutes accessible par tous, et nous avons un magazine, 60 millions de consommateurs, qui apporte l'information directement aux consommateurs.

Il existe un seul centre technique régional (CTRC) en outre-mer, situé en Martinique. Il n'est pas particulièrement actif.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Faites-vous des tests sur la qualité des produits ?

Mme Fabienne Chol

Nos tests portent sur plusieurs critères, dont la qualité, qui peut elle-même revêtir plusieurs critères : la qualité environnementale, énergétique, la performance technique... Nous travaillons avec plusieurs laboratoires, dont le laboratoire national d'essai.

M. Joël Guerriau

Comment se concrétisent les tests sur les offres immatérielles, une prestation touristique par exemple ?

Mme Fabienne Chol

Nous ne faisons pas encore de tests sur les offres touristiques. C'est beaucoup plus difficile d'apprécier les offres sur les services. Nous le faisons toutefois pour les services financiers.

M. Joël Guerriau

Avez-vous établi des comparaisons sur les produits des outre-mer : rhum, banane ?

Mme Fabienne Chol

Il me semble que nous avons effectué des essais sur le rhum, il y a fort longtemps.

M. Joël Guerriau

Avez-vous une appréciation sur les conditions sociales de fabrication ?

Mme Fabienne Chol

Nous sommes très désireux d'inclure dans nos tests les aspects énergétiques et environnementaux. Nous faisons en sorte de nous rapprocher de la norme RSE : responsabilité sociétale environnementale. Nous étudions actuellement la façon d'en tenir compte. La question des conditions sociales ne sera étudiée que dans une seconde étape.

M. Joël Guerriau

Les résultats de vos travaux ont-ils un impact sur le marché ?

Mme Fabienne Chol

Oui, nos notes sur un produit ont un impact. Nous souhaitons donner le pouvoir aux consommateurs, et faire en sorte que les choix des consommateurs influencent le marché. C'est une dimension prônée par la Commission européenne et c'est vers quoi nous tendons.

M. Joël Guerriau

Êtes-vous sollicités par les entreprises ?

Mme Fabienne Chol

Nous sommes sourds à ces sollicitations, qui sont nombreuses. Nous partons toujours du consommateur.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Comment recevez-vous les cris d'alarme des consommateurs d'outre-mer sur la cherté de la vie ? Comment les aider ?

Mme Fabienne Chol

Nous ne sommes pas spécifiquement présents aux côtés des consommateurs d'outre-mer. Nous pourrions sans doute faire plus. Une piste à explorer serait peut-être de produire des programmes de télévision spécifiques à l'outremer, et, au sein des 120 programmes pédagogiques annuels (Consommag), en consacrer certains à l'outre-mer. Nous pourrions également travailler sur les comparateurs de prix avec un système de géolocalisation par Internet pour cibler nos travaux sur l'outre-mer. Cela permettrait de savoir que pour tel produit, le moins cher à proximité du consommateur se trouve à tel endroit. Mais cela présuppose que chaque consommateur dispose d'un Smartphone.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Vous pourriez aussi ménager, au sein du magazine 60 millions de consommateurs, un espace pour les outre-mer.

Mme Fabienne Chol

C'est vrai. Nous pourrions même faire des éditions spéciales pour les outre-mer.

M. Joël Guerriau

Vous ne connaissez pas l'origine géographique des demandes des consommateurs qui s'adressent à vous ?

Mme Fabienne Chol

Nous avons des statistiques, mais très peu viennent d'outre-mer : même pas 1 %.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Avez-vous programmé les actions que vous évoquez ?

Mme Fabienne Chol

Non. Nous avons un budget contraint : 4 millions d'euros de subvention propre, une subvention fléchée qui est intégralement distribuée à nos CTCR, et un chiffre d'affaires de 8 millions d'euros qui vient de notre magazine.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Menez-vous une réflexion sur la structure des revenus ?

Mme Fabienne Chol

Non. Nous nous appuyons sur les études de l'INSEE, et du CREDOC. Nous n'avons pas nos propres études. Nous avons quelques référentiels de prix, mais ce n'est pas notre cœur d'activité. Nous savons par la commission de surendettement que de plus en plus de ménages en outre-mer vivent du RSA.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Mais l'outre-mer est très spécifique... Il ressort de votre discours que l'INC ne prête pas attention à ces particularismes, qui figurent pourtant dans tous les textes législatifs ! Il y a encore du chemin à parcourir...

Mme Fabienne Chol

Nous nous préoccupons toutefois de la consommation de crise. Nos travaux des trois prochaines années vont s'intéresser aux consommateurs les plus fragiles. Nous serons donc plus présents sur les lieux de consommation et mèneront des réflexions sur les façons de consommer.

M. Joël Guerriau

La réalisation d'un magazine spécifique ultra-marin demanderait quel budget ?

Mme Fabienne Chol

Il faudrait faire un business plan. 60 millions de consommateurs ne vit que du produit de ses ventes. Il ne bénéficie d'aucune publicité, par déontologie. Il est donc assez cher. Mais nous avons une version numérique qui est disponible outre-mer.

M. Michel Vergoz, co-rapporteur

Pourquoi le CTRC de Martinique ne fonctionne-t-il pas ?

Mme Fabienne Chol

Il a beaucoup moins de moyens, et offre moins de journées de formation aux associations de consommateurs que ceux de métropole : 8 jours contre 23 en Alsace par exemple. Il ne produit que 4 publications, quand le CTRC d'Auvergne en produit 96. Les CTRC sont indépendants, ce sont des « associations d'associations ». Ils vivent de subventions de l'État distribuées par l'INC, du conseil général et des cotisations d'adhérents. Ils sont 19 en France, dont 18 en hexagone.

M. Joël Guerriau

Chacun représente donc 1 à 3 millions de consommateurs. Les tailles sont très divergentes. Il est difficile de comparer celui de Martinique avec les 18 autres...