

VIE CHÈRE EN OUTRE-MER : LA DÉMONSTRATION D'UNE PROMESSE ÉGALITAIRE ET RÉPUBLICAINE NON TENUE

Jeanne Belanyi

22/01/2024

Si la situation socioéconomique est tendue pour les ménages en raison de l'inflation, les territoires d'Outre-mer sont d'autant plus touchés par la cherté des produits du quotidien. Comment enrayer ce phénomène ? Selon Jeanne Belanyi, experte associée à la Fondation, deux dispositifs font débat et devraient être réformés : la compensation de rémunération des fonctionnaires et l'octroi de mer. Pour lutter contre ces inégalités économiques, l'autrice propose de s'inspirer du système de sécurité sociale alimentaire.

Le sentiment de déclassement qui pèse sur des millions de Français, contraints de s'en remettre à des primes ou des allocations face aux difficultés économiques et sociales auxquelles ils sont confrontés, ne se limite pas aux frontières de la France hexagonale, ainsi que l'illustre l'organisation des Assises des Outre-mer, cette grande consultation lancée en 2017 dans les territoires ultramarins. Son élément déclencheur ? La crise sociale survenue en mars de la même année en Guyane, fruit d'une exaspération de la population locale vis-à-vis de la situation socioéconomique **extrêmement dégradée** du territoire : en 2017, la moitié de la population **vivait sous le seuil de pauvreté**, contre 14% en France hexagonale, avec 23% des habitants disposant de moins 550 euros par mois pour vivre. Le principal fautif ? Le coût de la vie : à titre d'exemple, en 2015, les produits alimentaires étaient **45% plus chers en Guyane** qu'en France hexagonale.

En effet, dans les territoires dits d'Outre-mer, soumis à l'étroitesse et à l'éloignement des marchés, une **étude du Cese relative à l'état de la France en 2023** révèle qu'une grande partie de la population vit à la merci d'une augmentation des prix de l'alimentation, des carburants ou du logement, tandis qu'en parallèle, cette même population subit de lourdes privations liées à la cherté des produits du quotidien. Ce phénomène de « vie chère » suscite ainsi un fort sentiment d'injustice, avec un enjeu majeur d'exclusion pour les populations les plus pauvres et un risque de tensions sociales.

Les raisons concourant à cette « vie chère » sont nombreuses. L'une en particulier est pointée par le président de la République au mois de juin 2018 lors de la restitution des Assises des Outre-mer mentionnées précédemment. « Soyons lucides ! », lançait-il alors aux élus locaux, visant dans la suite de son discours la politique dite de « sur-rémunération » des fonctionnaires. En effet, les fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales en poste dans les territoires d'Outre-mer perçoivent une rémunération majorée. À titre d'illustration, cette compensation de rémunération, dite aussi « prime de vie chère » ou « majoration de traitement », s'élève à 40% en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane et à 53% à La Réunion.

Récemment pointé du doigt par la [Cour des comptes](#), celle-ci estimant le dispositif « complexe, générateur d'inégalités entre les agents » et trop coûteux, ce complément de rémunération des fonctionnaires exerçant outre-mer, s'il est loin d'être le seul mécanisme contribuant à la cherté de la vie dans ces territoires, peut utilement être analysé parallèlement à celui de l'octroi de mer, une taxe spécifique aux territoires ultramarins dont la [réforme en profondeur](#) a été annoncée par le ministre de l'Économie et des Finances.

Ces deux dispositifs, objets de débats réguliers, sont également soumis à des logiques comptables questionnant l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, ainsi qu'à des critiques qui traversent les décennies et qui soulèvent plus généralement la problématique du pouvoir d'achat et de la juste rémunération.

Ces deux dispositifs font directement écho au sentiment croissant de déclassement qui touche la société française dans son ensemble et sont révélateurs de la nécessité de mettre un coup d'arrêt à la politique recentralisatrice de l'État, véritable pompe aspirante des leviers fiscaux à la main des collectivités territoriales, au détriment d'un développement économique en adéquation avec les caractéristiques des territoires et les besoins des populations ultramarines.

Du fait des multiples spécificités qui caractérisent ces deux dispositifs, dont les dispositions font bien souvent l'objet de distinctions entre les départements et régions d'Outre-mer (DROM¹) d'une part, les collectivités d'Outre-mer (COM²) d'autre part, et la Nouvelle-Calédonie, qui est une collectivité au statut dérogatoire, seront abordés ici les dispositifs de l'octroi de mer et de la compensation des fonctionnaires dans leurs dimensions applicables aux DROM.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

La vie chère, un phénomène historique

Alors que l'inflation a dépassé le seuil des 5% en 2022 (5,2%), le pouvoir d'achat reste, en ce début d'année 2024, la principale préoccupation du pays.

Dans les territoires ultramarins français, cela fait déjà des décennies qu'il est élevé au rang de priorité : la « vie chère » y est un phénomène historique, qui perdure, et qui se traduit par des prix à la consommation qui ne sont en rien comparables avec ceux pratiqués sur le territoire hexagonal, qu'il s'agisse du secteur de l'alimentation, du logement, de la téléphonie ou des transports.

Prenons un ménage moyen de France hexagonale déménageant outre-mer, qui souhaiterait maintenir son niveau de consommation à l'identique. Ce ménage devrait ainsi dépenser, nous indique l'[Insee](#), 19% de plus s'il déménage en Guadeloupe, 18% à Mayotte et en Guyane, 17% en Martinique et 12% à La Réunion. Si l'on se focalise uniquement sur le volet alimentaire, les écarts de prix pratiqués dans l'Hexagone et dans les départements d'Outre-mer ont de quoi marquer les esprits, au-delà des porte-monnaies : ils atteignent, toujours selon l'[Insee](#), +42% entre la Guadeloupe et la France hexagonale, +40% pour la Martinique, +39% pour la Guyane, +37% pour La Réunion et +30% pour Mayotte.

« Quand vous parlez d'assimilation à nos compatriotes d'Outre-mer, ils entendent d'abord et principalement l'assimilation économique, sociale et des niveaux de vie... Il faudrait, pour atteindre ce but, que la totalité des Français consente à un abaissement de 25 à 30% de leur niveau de vie au profit des compatriotes d'Outre-mer. Dès lors, il faut avoir le courage de dire que nous ne sommes pas décidés à donner l'assimilation des niveaux de vie »³. Ces quelques paroles, prononcées devant la représentation nationale par Pierre-Henri Teitgen, alors ministre de la France d'Outre-mer, en 1956, pourraient être reprises sans qu'une syllabe n'y soit changée, tant le sous-développement chronique, le chômage généralisé, la paupérisation et le monopole commercial de type colonial sont encore dénoncés avec vigueur dans ces territoires.

Ainsi, l'annonce en grande pompe, en 2017, de l'organisation de ce qu'il a été convenu d'appeler les « Assises des Outre-mer » était avant tout l'aveu de l'absence d'efficacité d'une politique gouvernementale caractérisée par des réponses au coup par coup, apportées au gré des mouvements sociaux menés par les populations ultramarines, alimentés par les inégalités sociales

et économiques, la pauvreté et un accès aux services publics proche de l'inexistant.

La réforme annoncée de l'octroi de mer et l'invitation de la Cour des comptes à ce que soit menée une réflexion sur le dispositif des compléments de rémunération des fonctionnaires peuvent donc être envisagées comme une opportunité de sortir des solutions d'urgence et de prendre le temps d'élaborer des réponses pérennes face à la persistance des écarts de prix élevés par rapport à l'Hexagone.

À situation historique, mesure d'exception : genèse de deux outils singuliers à l'évolution contestable

Instaurés dans le but de lutter contre les inégalités et un droit à deux vitesses dans les territoires ultramarins, ces deux dispositifs sont désormais régulièrement taxés des maux mêmes qu'ils sont censés combattre.

Le complément de rémunération : d'un traitement différencié à un autre

L'exemple des compléments de rémunération des fonctionnaires est révélateur de la quête égalitaire encore en cours. En effet, en 1948, une **lutte sociale** s'engage pour dénoncer le traitement différencié réservé aux fonctionnaires titulaires selon qu'ils étaient d'origine hexagonale ou locale. Seuls ceux relevant du premier cas se voyaient alors attribuer diverses indemnités : indemnité d'éloignement, indemnité de recrutement, indemnité d'installation, le tout complété par des aides matérielles conséquentes.

Des grèves d'ampleur, menées conjointement dans les quatre départements français d'Outre-mer avec le soutien de la population, s'engagent alors, appelant à la liquidation « des **séquelles du colonialisme** » et au rejet de toutes formes de discriminations. Le mouvement des fonctionnaires ultramarins pour la parité des droits obtiendra gain de cause et la grève s'achèvera en juillet 1953.

Si le dispositif de complément de rémunération des fonctionnaires exerçant dans les territoires ultramarins, tel qu'il est appliqué aujourd'hui, puise ses fondements dans les victoires d'une lutte pour l'égalité et contre une politique de rémunération discriminatoire, il est à noter que les critiques qui lui sont aujourd'hui adressées s'appuient sur des arguments similaires.

En effet, dans un **rapport parlementaire de 2003** relatif à la fonction publique d'Outre-mer, le député Marc Laffineur assimilait les « sur-rémunérations » à des « facteurs de précarité », en ce qu'elles instaurent des disparités de traitement à plusieurs échelles. Non plus entre les

fonctionnaires locaux et hexagonaux comme c'était le cas dans les années 1950, mais entre les fonctionnaires exerçant dans l'Hexagone et leurs homologues partis s'installer dans les territoires ultramarins. Toutefois, du fait de l'évolution de ce dispositif, la critique est désormais bien plus vaste.

Car ces « sur-rémunérations », qui ne concernaient que la fonction publique d'État⁴, ont été élargies au fil du temps aux agents de la fonction publique territoriale et hospitalière, créant ainsi de fortes distorsions entre les agents titulaires et non titulaires⁵, mais également aux salariés de diverses entreprises publiques⁶ ainsi qu'à de nombreuses branches du secteur privé.

En 2007, un **rapport parlementaire** s'appuyait notamment sur le cas de la Guadeloupe, où des conventions collectives applicables dans l'hôtellerie, les entreprises du secteur pétrolier, du secteur de la minoterie et de la cimenterie instaurent un principe de salaire majoré. À l'inverse, souligne le rapport, « la majorité des salariés du secteur privé ne bénéficient d'aucun complément de rémunérations et subissent donc encore plus fortement la « vie chère », rejoignant au travers de ces propos ceux du sénateur martiniquais Rodolphe Désiré qui, lors du débat relatif à la loi de programme relatif à l'Outre-mer le 22 mai 2003, avait abordé le sujet des majorations de rémunération en pointant que « tôt ou tard, nous devons le traiter, mais il faudra le faire avec prudence. En effet, il n'est pas envisageable que dans vingt ou trente ans l'économie des départements d'Outre-mer repose sur des sociétés à deux ou trois vitesses. »

Vingt ans plus tard, il semblerait pourtant qu'une telle société à deux vitesses soit de mise dans les territoires ultramarins. L'on pourrait schématiser cette dichotomie en reprenant la distinction teintée d'anglicisme **établie par l'économiste et maître de conférences à l'Université de Paris-Saclay, Olivier Sudrie**. Ce dernier distingue en effet les *in*, « les salariés de la fonction publique ou du secteur privé ayant un revenu régulier et un niveau de vie moyen relativement élevé », et les *out*, « les exclus du système, souvent éloignés du marché du travail classique et subissant la vie chère faute de revenus en adéquation avec le niveau des prix ».

Pour mieux comprendre ces écarts de prix à la hausse entre les Outre-mer et l'Hexagone, il faut prendre en considération les « **contraintes inhérentes à l'ultrapériphéricité** » des territoires ultramarins, parmi lesquelles l'éloignement, l'insularité, l'étroitesse des marchés et les coûts de transport plus élevés, entre autres, qui favorisent un surcoût structurel du niveau des prix.

C'est ainsi que Jean-François Hoarau, professeur d'économie à l'université de La Réunion, a pu qualifier de « **légitime** », au sens d'« économiquement justifiable », la présence de prix plus élevés dans les départements d'Outre-mer, malgré la situation de pauvreté qui caractérise ces territoires.

Dès lors, que faire face à une situation qui alimente un sentiment de rupture entre ceux qui profitent de salaires augmentés et ceux qui en sont les victimes indirectes ?

Car ces « 20% des populations les plus aisées dans les départements et régions d'Outre-mer », conséquence de ladite « sur-rémunération » et de l'effet de contagion sur les cadres du secteur privé, contribueraient à maintenir de fortes inégalités de répartition des richesses et ainsi à créer un marché de consommation permettant aux « aux importateurs et aux distributeurs de maintenir un niveau de prix élevé », au détriment, donc, d'une majeure partie de la population ultramarine.

Face à cette situation, la grande distribution s'est engagée à baisser les prix de produits de première nécessité pour les rapprocher du prix de la France hexagonale. En 2012, le bouclier-qualité-prix (BQP)⁷ était ainsi né, mais s'est révélé insuffisant, car il revient à plafonner les prix pour tous les consommateurs, y compris au bénéfice de ceux dont le niveau de pouvoir d'achat, suffisamment élevé, ne justifie pas une telle mesure.

Face au cercle vicieux dont les composantes sont aussi nombreuses que complexes à détricoter dans leur imbrication (chômage, pauvreté, monopoles économiques, dépendance à l'importation, coûts de transport, prix à la hausse...), seul un dynamisme économique permettant de favoriser la création d'emplois, la concurrence et la production locale permettrait d'agir directement sur le différentiel de coût de la vie. Et qui de mieux placé pour impulser un projet politique global et local que les collectivités territoriales ?

La vision de Michel Bouvier, président du think tank Fondafip spécialisé sur les questions de finances publiques, selon laquelle il n'y a pas de vrai pouvoir politique sans pouvoir fiscal, toute limitation apportée au premier engendrant nécessairement la limitation du second, est particulièrement adaptée dans le cas présent. Car les finances locales occupent une place essentielle dans le processus de transformation de notre société, quel que soit le lieu de notre résidence sur le territoire français, et ce d'autant plus dans les territoires ultramarins, où persistent d'évidentes inégalités, comme démontré précédemment.

L'octroi de mer : les ambiguïtés d'un protectionnisme aux allures libre-échangistes

Les territoires ultramarins sont caractérisés par une fiscalité spécifique. Outre une TVA réduite⁸, ou inapplicable, à l'instar de la Guyane et de Mayotte⁹, y est applicable un système fiscal

tout à fait singulier : celui de l'octroi de mer, dont le rôle économique pour lutter contre le phénomène de vie chère est, *a priori*, central.

D'abord dénommée « droit des poids », cette taxe a été instaurée dans les années 1670 et concerne uniquement, dans un premier temps, les produits importés dans les territoires d'Outre-mer. Devenue « octroi aux portes de mer » en 1819, la taxation est étendue aux productions locales en 1992. Cette extension est la conséquence de la signature de l'Acte unique européen de 1986, qui a rendu nécessaire une réforme de cette imposition¹⁰.

L'octroi de mer présente des liens très étroits avec les finances publiques locales, les conseils régionaux disposant de la compétence d'en fixer les tarifs depuis 1984¹¹. Les taux d'octroi de mer sont ainsi fixés de manière indépendante par délibérations des conseils régionaux (en Guadeloupe et à La Réunion), des collectivités territoriales uniques (en Guyane et en Martinique) ou du Conseil départemental (à Mayotte).

L'octroi de mer se compose en réalité de deux taxes : l'octroi de mer en tant que tel, dont le produit est affecté aux communes¹² et l'octroi de mer régional dont les recettes sont affectées aux conseils régionaux¹³. Aussi bien les taux par produit que la fréquence des modifications de ces taux sont laissés à l'appréciation des institutions régionales, tandis que des exonérations, obligatoires pour certaines, facultatives pour d'autres, peuvent trouver à s'appliquer. À titre, d'illustration, à La Réunion, l'octroi de mer comporte 16 taux qui varient de 0 à 61,5%¹⁴.

Il n'est donc pas surprenant que ce dispositif aux mille déclinaisons soit taxé de complexité, d'un manque de lisibilité et de volatilité, mais également d'un usage peu à peu détourné de son objectif initial. En effet, l'octroi de mer suscite désormais des interrogations quant à son impact sur les prix à la consommation, alors même qu'il avait été initialement conçu pour protéger la production locale au travers des différentiels de taux.

Dans un **avis** concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer rendu en 2019, l'Autorité de la concurrence est sans ambiguïté : « l'octroi de mer est de nature à renchérir les prix à la consommation ».

Certes, sans cette taxe, les productions locales auraient de faibles chances de parvenir à concurrencer les produits importés. Mais, ainsi que l'indique ce rapport, en cherchant à favoriser la consommation des produits locaux par rapport à celle des produits importés, l'octroi de mer participe finalement à maintenir, voire à renforcer, le phénomène de cherté de la vie, car il a pour conséquence de tirer à la hausse le panier de consommation en rapprochant le prix des produits

importés de celui des produits locaux.

C'est en cela que l'indemnité dite de vie chère allouée à une partie de la population, d'une part, et l'octroi de mer, d'autre part, sont finalement intimement liés, corrélation que l'on retrouve au travers d'une **récente interview** de Jean-François Hoarau, précédemment cité, qui pointait à cette occasion que « dans les Outre-mer, l'association de ce défaut de concurrence et de l'existence de profondes inégalités de répartition des revenus au sein des populations est un cocktail particulièrement détonnant ».

Du statut de leviers contre la vie chère à celui de protagonistes de sa pérennisation

L'équation serait la suivante : la vie chère, du fait d'un pouvoir d'achat raboté dû à un manque de revenus, entraînerait en conséquence un retard de développement freinant l'attractivité et le dynamisme économique des territoires.

Face au constat d'un pouvoir d'achat insuffisant, l'élargissement des bénéficiaires du complément de rémunération apparaissait comme une mesure d'égalité sociale. Mais elle s'est finalement révélée partie prenante d'une segmentation de la population, entre ceux bénéficiant de revenus élevés (fonctionnaires d'État et territoriaux, chefs d'entreprise, secteur privé...) et ceux disposant de faibles revenus (les salariés non bénéficiaires du complément et ceux contraints de s'en remettre aux minima sociaux).

Confronté à une attractivité et un dynamisme économique endogène à la recherche de leur élan, l'octroi de mer devait favoriser l'essor de la production locale face à la concurrence exogène. Mais les citoyens les plus pauvres ont fait face à une certaine inefficience du dispositif, en ce qu'il a pu favoriser une hausse des prix pour compenser une éventuelle baisse des quantités potentiellement vendues, lésant ainsi les consommateurs les plus pauvres au profit des plus aisés.

Dans un cas (compensation de rémunération), comme dans l'autre (levier de l'octroi de mer), les exécutifs locaux se retrouvent pris entre deux feux, générant une forme d'immobilisme politique.

Un enjeu commun à préserver : celui du levier financier des collectivités territoriales

Paul Vergès, figure de la vie politique réunionnaise, qui fut, entre autres, député et sénateur de La Réunion, s'était ouvertement positionné contre la compensation de rémunération des

fonctionnaires, qu'il estimait être « à l'origine d'un apartheid social ».

Si l'expression peut ne pas faire consensus, l'idée d'une division sociétale qu'elle véhicule peut, quant à elle, être partagée. En effet, l'élargissement progressif de ce dispositif de compensation aux agents de la fonction publique territoriale a entraîné un **impact significatif** sur le budget des collectivités territoriales.

Car si dans la fonction publique d'État (à laquelle est rattaché le corps enseignant par exemple), le surplus de rémunération est logiquement pris en charge financièrement par l'État¹⁵, à l'échelle de la fonction publique territoriale (les agents œuvrant auprès des collectivités territoriales donc), ce sont les budgets des collectivités qui le financent, impactant dès lors leur capacité d'investissement et les moyens alloués au développement économique, lequel, ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, est un levier majeur dans le cadre de la réduction du phénomène de vie chère. Les collectivités ultramarines ont en outre moins tendance à titulariser les agents contractuels, « **conduisant à leur surreprésentation par rapport à la métropole** » : il y aurait 37% d'agents non titulaires en moyenne dans les départements dits d'Outre-mer, contre 19% en France hexagonale.

L'élargissement de la compensation de rémunération a donc progressivement initié une nouvelle forme de fonction publique à deux vitesses. L'inertie qui s'est installée est ainsi la conséquence d'une problématique suspendue aux implications politiques et sociales que pourrait générer le moindre mouvement. Les **manifestations mémorables de 1997** à la suite de l'annonce du projet de suppression de cette compensation par Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer du gouvernement Juppé, en sont une illustration qui a particulièrement marqué les esprits.

Le complément de rémunération, s'il est le résultat d'une lutte contre les discriminations, s'est peu à peu mué en un « **inextricable maquis législatif et réglementaire** » du fait de la recherche, notamment par les collectivités territoriales, d'une impulsion égalitaire visant à lutter contre une société d'inégalité institutionnalisée. Pourtant, ce complément participe désormais à déstabiliser les économies des territoires ultramarins et les ressources des collectivités locales.

Son poids en matière de dépenses au sein des collectivités territoriales est ainsi à mettre en regard avec celui de l'octroi de mer dans les ressources des collectivités territoriales. Première recette fiscale, cette ressource est aujourd'hui primordiale pour leur équilibre financier : elle a rapporté plus de **1,5 milliard d'euros en 2022** aux collectivités locales des Outre-mer.

Toutefois, son rendement est à mesurer à l'aune de la faiblesse traditionnelle des taxes locales¹⁶ et

aurait ainsi tendance à inciter les collectivités à rechercher des hausses des importations taxables. En effet, dans la mesure où l'octroi de mer constitue une part de recette déterminante pour les collectivités territoriales ultramarines, « l'intérêt d'une collectivité réside davantage dans la hausse des importations (qui rapportent davantage) que dans le développement de l'activité locale, sauf à aider celle-ci davantage¹⁷ ».

Ainsi, là où le complément de rémunération pèse sur le budget des collectivités territoriales, l'octroi de mer leur garantit une autonomie fiscale.

Alors que, d'un bout à l'autre de l'Hexagone, les élus locaux dénoncent la fin du modèle financier local, précarisant la capacité du secteur local à relever la complexité des problématiques contemporaines, l'annonce à l'été 2023 de la réforme de l'octroi de mer par le ministre de l'Économie nous appelle à une grande vigilance. Et ce, d'autant plus après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la baisse des impôts de production, la suppression de la CVAE¹⁸, qui étaient autant de signaux alarmistes sur la tendance étatique à faire primer une logique comptable sur celle, démocratique et décentralisatrice, d'un pouvoir d'agir local à la main de ceux qui ont été désignés par leurs concitoyens pour mener des politiques publiques adaptées à leurs besoins et aux caractéristiques du territoire.

Le risque est donc de voir la réforme de l'octroi de mer s'apparenter à une énième tentative de recentralisation de l'État, qui cherche à s'imposer comme le premier contribuable local des collectivités territoriales, hexagonales comme ultramarines. Or, les promesses successives de l'État de compensation « à l'euro près » ont déjà fait la preuve de leur inanité : à titre d'illustration, l'Association des maires de France (AMF) dénonçait un calcul moins-disant de la compensation due aux communes et aux intercommunalités suite à la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, entraînant *de facto* un manque à gagner des collectivités. Les chiffres transmis démontrent que la CVAE, qui aurait été perçue en 2023, aurait été nettement supérieure au montant théorique de la compensation.

Les élus locaux ont d'ores et déjà indiqué que le sujet fera l'objet d'une grande vigilance de leur part, comme l'illustre la mise en place du comité de pilotage sur la réforme de l'octroi de mer par la Collectivité territoriale de Martinique au mois de décembre 2023.

Au-delà des enjeux relatifs à la gouvernance territoriale, la véritable problématique qui sous-tend le phénomène de vie chère dans les territoires ultramarins et qui est source de tensions sociales récurrentes est celle du pouvoir d'achat. Le Conseil économique, social et environnemental, dans un avis rendu en octobre 2023, soulignait ainsi que seule une politique alliant « la maîtrise des prix,

l'augmentation des revenus (...) et le recours à une production locale » permettrait d'apporter des solutions à moyen terme, là où seules des réponses de court terme ont été apportées aux crises.

Face aux divergences, un consensus : celui d'un *statu quo* qui n'est plus tenable

Si l'octroi de mer et la compensation de rémunération dont bénéficient une partie des populations ultramarines permettent d'éclairer la problématique de la vie chère dans les territoires d'Outre-mer, ces dispositifs sont avant tout le reflet d'une répartition des revenus qui reste plus inégalitaire dans ces territoires que dans l'Hexagone.

La ligne directrice de toute réforme visant à remodeler la politique de compensation des fonctionnaires ou à revisiter le modèle de l'octroi de mer doit donc être celle de la recherche de mesures économiquement pertinentes et socialement justes. La première d'entre elles n'est ni nouvelle ni révolutionnaire : c'est celle d'une limitation des écarts de rémunération, faisant suite aux propos tenus par le président de la République lors de la restitution des Assises des Outre-mer de 2018. « La vie chère est entretenue par le fait qu'il y a une dualité des rémunérations en Outre-mer », avait alors déclaré Emmanuel Macron. « Aujourd'hui la vie chère est chère pour tous ceux qui n'ont pas la sur-rémunération ».

Aussi bien la crise des « gilets jaunes » dans l'Hexagone que les revendications sociales répétées qui ont traversé les Outre-mer entre 2006 et 2009, puis de nouveau en 2017 en Guyane et en 2018 à Mayotte et à La Réunion, soulignent l'aggravation des fragilités économiques et sociales qui touchent la population française.

À chaque crise ultramarine, l'État a tenté de répondre par des mesures ponctuelles, par des plans d'urgence ou, parfois, par des mesures législatives¹⁹. Agglomérées, ces mesures ne sont finalement que des politiques d'un rattrapage sans fin, qui limite l'écart sans jamais le combler totalement : à titre d'illustration, les écarts de revenu disponible par habitant entre les quatre départements d'Outre-mer historiques et la France hexagonale étaient de 59% en 1970. En 2019, il était encore de 28%²⁰.

Face aux marques laissées par l'histoire coloniale et l'échec d'une politique visant à plaquer le modèle d'un développement économique capitaliste inadapté, il est indispensable de « regarder les véritables causes de la vie chère », selon le député de La Réunion Philippe Naillet, qui pointe d'une part « l'absence de véritable concurrence » dans les territoires ultramarins et, d'autre part, « la faiblesse des revenus », tandis que le récent rapport parlementaire sur le coût de la vie

dans les collectivités territoriales appelle quant à lui à un « plan de déchoquage économique et social en faveur des Outre-mer ».

De ce rapport, deux propositions allant dans le sens d'une répartition salariale socialement plus équitable peuvent ici être soulignées.

D'une part, il est proposé de majorer les prestations sociales légales versées en Outre-mer sur la base du différentiel de coût de la vie tel que déterminé par l'Insee et d'organiser leurs versements automatiques. Cette proposition s'inscrit par ailleurs dans le prolongement de celle portée par le Cese visant à majorer la prime d'activité versée par les Caisses d'allocations familiales pour tenir compte de la faiblesse de revenus d'un grand nombre de salariés, de l'insuffisance de conventions collectives et des tensions importantes sur le pouvoir d'achat.

D'autre part, le financement de la prime de vie chère des salariés du secteur privé par la création d'une taxe sur les profits des grandes entreprises opérant dans les Outre-mer permettrait de favoriser la création d'emplois à l'échelle locale, tout en s'inscrivant dans la continuité de la revendication portée unanimement par la gauche d'une politique davantage redistributive par des mesures de taxation ciblées.

En raison des logiques comptables d'un gouvernement qui cherche à économiser pour redresser ses comptes publics d'ici 2027, et alors que la dimension explosive de la question de la vie chère n'a plus à être démontrée, le fil directeur doit être celui de la simplification face aux mesures successives contre la vie chère qui ont montré leurs ambivalences et leurs limites.

Qu'il s'agisse de l'octroi de mer ou du complément de rémunération, la question prioritaire est celle d'une redistribution vers les plus démunis en pouvoir d'achat.

Pour ce faire, pourquoi ne pas s'inspirer du travail novateur mis récemment en place par le département de la Gironde visant à instituer un système de sécurité sociale alimentaire qui garantirait un accès, financièrement soutenable, au plus grand nombre d'une alimentation saine et de qualité à des prix abordables ?

Ce dispositif serait financé par la suppression dérogatoire de taxation au tonnage dont bénéficie actuellement le secteur du transport maritime. Cette même dérogation ampute chaque année 3,8 milliards d'euros de recettes à l'État. Cette somme serait directement fléchée vers le financement de la sécurité sociale alimentaire des territoires ultramarins.

Pourquoi un tel fléchage ? D'une part, car le fret maritime bat des records de profits : 23 milliards pour CMA-CGM en 2022. Ces profits se font, par ailleurs, au détriment du consommateur final des produits transportés, comme nous avons pu le voir précédemment. Les territoires ultramarins faisant l'objet d'une forte dépendance importatrice pour la consommation, principalement alimentaire, un tel dispositif participerait d'une certaine justice sociale en plus d'être économiquement viable.

D'autre part, cette mesure, en mettant fin à un avantage fiscal accordé depuis 2003, permettrait de réguler la vie chère en cassant les liens de dépendance qui contribuent à faire des économies ultramarines des économies de comptoir.

Enfin, la création d'un tel système de sécurité sociale alimentaire, couplé à un conventionnement direct avec les producteurs pour s'accorder sur un prix de revient et donc écarter toute idée de spéculation financière, permettrait aux agriculteurs d'être correctement rémunérés tout en dynamisant le secteur agro-alimentaire des Outre-mer et en favorisant la nécessaire autonomie alimentaire de ces territoires.

Quelles que soient les pistes retenues, il conviendra d'aborder ces deux dossiers avec la prudence que nécessite l'indispensable cohésion des sociétés ultramarines.

1. La Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et Mayotte constituent les départements d'Outre-mer (DOM) et régions d'Outre-mer (ROM), régis par l'article 73 de la Constitution. Ces départements et ces régions appartiennent à la même catégorie de collectivités que leurs équivalents dans l'Hexagone. Ils bénéficient cependant d'un statut dérogatoire qui tend à les éloigner du modèle de droit commun.
2. Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. D'après l'article 74 de la Constitution, ces collectivités ont « un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ». Une loi organique fixe pour chaque COM les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables, les compétences qui y sont afférées, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions ainsi que le régime électoral de son assemblée délibérante.
3. Voir Camille Darsières, *Des origines de la Nation martiniquaise*, Fort-de-France, Éditions Désormeaux, 2012, p. 166.
4. Ainsi que le rappelle le [portail de la fonction publique](#), la fonction publique est composée de trois versants (État, territoriale et hospitalière), chaque fonction publique étant régie par des dispositions particulières à caractère national.
5. Les agents non titulaires sont des agents publics qui ne sont pas fonctionnaires.
6. À côté de la fonction publique, des missions de service public sont assurées par certains organismes publics qui ne font pas partie de la fonction publique, par des organismes privés financés par les collectivités publiques, ainsi que par des entreprises publiques (La Poste, la SNCF, la RATP, EDF, GDF, Aéroports de Paris, etc.).
7. Dispositif de lutte contre la vie chère dans les territoires ultramarins permettant de garantir un rapport qualité/prix sur une liste de produits de grande consommation.
8. Le taux normal de TVA est fixé à 8,5% au lieu de 20% en métropole, et un taux réduit à 2,1% s'applique aux produits taxés à 5,5% et 10% dans l'Hexagone. En outre, certains produits et matières premières bénéficient d'exonérations spécifiques.
9. En vertu de l'article 294, 1^o, du code général des impôts, la TVA n'est provisoirement pas applicable en Guyane, ni à

Mayotte.

10. La France a par ailleurs obtenu de l'Union européenne l'autorisation d'exonérer d'octroi de mer, totalement ou partiellement, certaines productions locales « au regard des handicaps qui pèsent sur les activités de production industrielle dans les départements français d'Outre-mer » (décision initiale du Conseil n° 89/688/CE du 22 décembre 1989).
11. À Mayotte, l'institution de la taxe de l'octroi de mer sera effective à compter du 1^{er} janvier 2014 à la suite de sa départementalisation en 2011.
12. Ainsi qu'au département dans le cas de la Guyane.
13. Cette taxe est assise pour les importations (octroi de mer dit « externe ») sur le prix dit « CAF » (pour « coût, assurance, fret »). Il s'agit de la valeur en douane d'une marchandise incluant les frais de transport, l'assurance et les commissions à la vente. Pour les productions locales (octroi de mer dit « interne »), elle est assise sur son prix de vente hors taxe.
14. OPMR, *L'Octroi de mer à La Réunion en 2023 : constat et propositions*, septembre 2023.
15. De l'ordre de 1,5 milliard d'euros pour les seuls fonctionnaires de l'État et les militaires, ainsi que l'indique Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, dans une [communication](#) adressée à la Première ministre le 8 juin 2023.
16. Du fait de l'étroitesse des bases fiscales, qui souffrent d'un défaut d'actualisation, et d'une pauvreté généralement plus élevée, la part des impôts locaux dans les budgets communaux est relativement faible par rapport à la situation hexagonale.
17. Audition d'Annick Girardin, inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche, ancienne ministre des Outre-mer, 25 mai 2023.
18. Ainsi que le précise le site [service-public](#), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est un impôt local dû par les entreprises qui réalisent un certain chiffre d'affaires.
19. On peut notamment citer la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer, dite LODEOM, et la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi ÉROM.
20. Commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, audition de Bertrand Savoye, chargé de programmes de recherche au sein du département Diagnostics économiques et politiques publiques de la direction Innovation, stratégie et recherche de l'Agence française de développement, 24 mars 2023.