



COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA REUNION

**REUNION DU
04 JUILLET 2025**

Rapport /DEIDE/n° 117166

AVIS DE LA COMMISSION DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET INNOVATION DU 03 JUILLET 2025

La cherté de la vie dans les territoires ultra-marins se mesure au regard des écarts de prix par rapport à l'Hexagone marqués en outre par des hausses plus importantes. Ainsi, selon l'INSEE, pour La Réunion, l'écart de prix sur l'alimentaire est estimé à 36 %. Par ailleurs, sur un an, entre avril 2024 et avril 2025, les prix à la consommation augmentent de 1,6 % sur l'île. Cette inflation sur un an à La Réunion reste supérieure au niveau national (+0,8 %). Ce différentiel s'explique notamment par une poussée des prix alimentaires et des services.

Ainsi, les prix des services augmentent davantage sur un an à La Réunion (+3,7 %) qu'au niveau national (+2,4 %) sachant que les services pèsent pour près de la moitié de la consommation des ménages réunionnais.

Par ailleurs, les prix de l'alimentation augmentent bien davantage à La Réunion sur un an (+3,1 %) qu'au niveau national (+1,2 %). Or, l'alimentaire pèse pour 16 % dans le budget des ménages réunionnais. Hors produits frais, les prix de l'alimentation augmentent de 2,5 % sur un an à La Réunion contre (+0,9 %) dans l'Hexagone. S'agissant des prix des produits frais, ils augmentent aussi (+4,9 %) en raison de l'impact du passage du cyclone Garance en 2025 (rappelons le cyclone Belal en 2024).

Ainsi, au-delà des phénomènes climatiques récurrents, les tensions inflationnistes devenues chroniques notamment depuis 2022 s'expliquent notamment par la désorganisation mondiale du transport maritime et par le contexte géopolitique (guerre en Ukraine, Houtis en Mer Rouge, ...). Il en résulte une hausse du coût du fret, une inflation sur les matières premières et des difficultés d'approvisionnement, sans compter l'augmentation des frais de stockage se répercutant sur le prix final appliqué au consommateur.

Dans ce contexte et comme suite au protocole d'objectifs et de moyens signé en Martinique le 16 octobre 2024 par l'État, la collectivité territoriale de Martinique et les principaux acteurs économiques, le gouvernement présente un projet de loi de lutte contre la vie chère dans les Outre-Mer.

Au préalable, la Commission déplore le recours à la procédure d'urgence sur un texte concernant un sujet de première importance. Elle s'interroge sur la portée de son avis et sur la volonté réelle du gouvernement de le prendre en compte dans la version du texte qui sera présenté en conseil des ministres.

Globalement, le projet de loi est relativement modeste par rapport aux enjeux et aux travaux qui avaient été menés par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale et le rapport publié en juillet 2023 sur le coût de la vie dans les collectivités d'outre mer. Les propositions formulées dans ce rapport, notamment les 20 propositions prioritaires, auraient méritées d'être sérieusement étudiées pour être prises en compte et traduites dans ce projet de loi.

La Région rappelle la nécessité d'une approche globale sur cette question de la vie chère. Dans cet esprit, elle formule deux observations majeures :

- **D'une part, la question de la vie chère et donc du pouvoir d'achat doit être appréhendée sous ces deux angles : celui des prix et celui des revenus.** Elle regrette que le projet de loi ne prévoit aucune disposition sur les revenus, notamment les revenus sociaux et les bas revenus. Elle rappelle notamment l'instauration du RSTA en 2009 suite à la mobilisation contre la vie chère, traduite à La Réunion par le COSPAR. Alors que notre île apparaît comme l'un des Départements où les inégalités sont les plus criantes, la question de la revalorisation des revenus doit être posée ;
- **D'autre part, la question de la vie chère est inséparable de la réflexion sur le modèle économique de La Réunion.** Le conseil régional considère que la lutte contre la vie chère passe par la **diversification de nos sources d'approvisionnement** qui constitue l'une des réponses au coût du fret et des frais d'approche. La Réunion doit pouvoir s'adresser à son environnement géo-économique pour l'importation des intrants et des biens pour lesquels il n'existe pas de production locale, au lieu de s'approvisionner à 10 000 kilomètres. L'insertion de notre économie à son environnement en privilégiant les circuits courts exige de rompre avec l'économie de comptoir et les situations de positions dominantes ou de monopoles. A ce titre, il devient urgent que l'État rende effective la mise en œuvre de la norme « RUP ». Pour sa part, la collectivité poursuit-les échanges avec les acteurs économiques sur le projet de compagnie maritime régionale.

De manière générale, le projet de loi tel que proposé a toutefois le mérite de s'emparer du sujet du pouvoir d'achat des ultramarins et de proposer un certain nombre de mesures précises, même s'il paraît limité dans son applicabilité et dans son appréhension face à la sensibilité des enjeux économiques et sociaux.

Ainsi, on note avec intérêt que le projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer ainsi que les projets de décret en cours d'examen concourent à **accroître les moyens d'investigation et de suivi des prix et des quantités vendue des produits de grande consommation** par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation et de la répression des fraudes. En effet, on peut noter avec intérêt l'article 7 obligeant les acteurs de la grande distribution, pour leurs magasins de plus de 400 m², à davantage de transparence par la transmission à l'autorité compétente de « toutes les informations utiles relatives aux prix et aux quantités vendues de produits de grande consommation ».

Pour sa part, à l'instar des décrets visant les conditions d'exercice de l'OPMR, l'Observatoire des prix, des marges et revenus (OPMR) serait habilité à saisir le Préfet en cas de variation excessive de prix et l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation et de la répression des fraudes, en cas de pratiques anti-concurrentielles relevées dans le cadre de ses missions.

Ainsi, le présent projet de loi affiche une réelle volonté pour davantage de transparence.

De même, pour améliorer la connaissance des marchés, l'article 8 ouvre le sujet spécifique des « marges arrières » dans le cadre légitime de transparence. En effet, il est prévu la transmission de rapport des distributeurs à l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation afin de faire la lumière sur les montants effectivement perçus par les distributeurs (réduction de prix à l'achat de marchandises ou avantages facturés aux fournisseurs).

Le projet de loi prévoit également de créer une nouvelle obligation pour tout fournisseur de produits de grande consommation destinés aux marchés ultramarins. Il doit communiquer à la demande des services de l'État les conditions générales de vente soumises à la négociation avec ses acheteurs. L'objectif est de limiter l'application des conditions commerciales différenciées en outre-mer par rapport à un acheteur hexagonal, que sous réserve de raisons objectives (éloignement géographique, par exemple).

Enfin, les associations de consommateurs ou le Préfet seraient habilités à saisir le Juge en cas de non dépôt des comptes à l'encontre d'une entreprise fautive qui pourrait être assujettie au dépôt de ces documents sous astreinte (avec pénalités de retard).

Ainsi, il est question de disposer à la fois d'informations pertinentes et de pouvoirs coercitifs adaptés aux missions des institutions mais aussi de l'OPMR.

Toutefois, de manière générale, se pose la question des moyens et ressources mis à disposition de ces acteurs garants de la transparence (y compris l'OPMR) et notamment des services de l'État. Cet aspect n'est aucunement abordé au sein du projet de loi.

Or, en l'absence de moyens humains et de dotations, ces mesures risquent de ne pas être suivies d'effet.

Un second point de réserve concerne l'absence de mesure efficace permettant la levée du secret des affaires permettant une véritable transparence économique et financière.

Par ailleurs, le projet de loi a pour ambition de compenser les effets de l'éloignement. Ainsi, on relève l'abaissement du seuil de revente à perte par l'exclusion du prix du transport (*art 1*). Cette question a été souvent abordée, notamment lors des rencontres organisées par l'OPMR, par les distributeurs qui mettent en avant l'interdiction de la vente à perte pour justifier de leur incapacité à agir sur les prix. Aussi, l'abaissement du seuil de revente à perte devrait renforcer les moyens de négociation de l'OPMR face aux distributeurs.

De plus, il est noté la possibilité pour le Gouvernement de prendre par ordonnance toute mesure législative visant à réduire les frais d'approche sur les produits de première nécessité importés en outre-mer, ce qui devrait représenter un moyen supplémentaire de négociation avec les distributeurs, **par un système de péréquation sur lequel il conviendra d'être attentif. Il serait contre-productif que la baisse des prix sur les produits de première nécessité soit répercutée de façon démesurée sur d'autres familles de produits**, l'objectif étant de lutter globalement contre la vie chère.

En outre, le projet de loi, dans son article 2, souhaite améliorer les conditions de négociation pour le dispositif du bouclier qualité-prix (BQP), en :

- associant de façon systématique le Président « de la collectivité territorialement compétente » à la négociation du BQP. La question est évidente pour les territoires avec une assemblée unique. S'agissant de La Réunion notamment, il convient de noter que les deux collectivités départementale et régionale sont associées jusqu'à présent aux travaux de l'OPMR. Aussi, compte-tenu des champs de compétence dévolus à la collectivité régionale, en matière économique et fiscale, la Région demande à être reconnue en tant que collectivité territorialement compétente pour La Réunion.
- ouvrant la possibilité pour le représentant de l'État d'intégrer à ces négociations les associations de défense des consommateurs. Cela répondra à une attente forte des organisations de consommateurs en cohérence avec les travaux de l'OPMR et du projet de décret (*relatif à l'avis sur la conduite de la politique économique et de cohésion sociale de l'observatoire des prix, des marges et des revenus*) prévoyant l'intégration des enquêtes auprès des consommateurs dans les avis rendus par l'observatoire ;
- intégrant désormais le secteur des services, notamment la branche de l'entretien automobile et des forfaits téléphoniques et/ou d'accès à internet.

On peut également noter avec intérêt l'adaptation des règles de marché public en faveur des petites et moyennes entreprises locales qui vise à soutenir le tissu économique ultramarin. Ainsi l'article 14 prévoit de réserver une part de 20 % maximum des marchés publics aux microentreprises, petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux artisans, pour les marchés dont la valeur est inférieure aux seuils européens applicables aux marchés publics. Par ailleurs, l'article 15 rend obligatoire la présentation d'un plan de sous-traitance en faveur des entreprises et artisans locaux pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 500 000 €HT, sauf en cas d'absence d'acteurs opérationnels ou qualifiés. Ces motifs doivent être mentionnés par les soumissionnaires le cas échéant. De manière générale, « l'achat local » doit être privilégié et encouragé.

D'autre part, le projet de loi vise à lutter contre les effets de la concentration économique. Ainsi, en termes d'aménagement commercial, les parts de marché (calculées en surface de ventes) des entreprises sont actuellement limitées à 50 % dans la zone de chalandise et seraient de plus limitées à 25 % sur l'ensemble du territoire des outre-mer, ce qui est nécessaire pour éviter les positions de domination de marché. L'ajout de cette deuxième condition vise à contrôler les pouvoirs de marché de la grande distribution.

Toutefois, dans quelle mesure cette disposition pourrait-elle s'appliquer pour les organisations commerciales qui se trouvent déjà en dépassement de ces seuils ; autrement dit, le projet de loi prévoit-il un effet rétroactif pour l'application de ces limitations aux groupes qui seraient concernés ? En effet, si l'application n'est réservée qu'aux nouveaux entrants sur le marché, cela renforcera de fait la position dominante des groupes déjà en place. Il est donc nécessaire de garantir une application homogène de cette mesure tant aux centres commerciaux existants qu'aux futurs aménagements commerciaux, en prévoyant une procédure de régularisation si nécessaire, avec un délai resserré pour la mise en conformité des parts de marché.

Au-delà de cette concentration horizontale à travers les surfaces de vente, la problématique des positions dominantes doit intégrer également les phénomènes de concentration verticales sans compter les stratégies de diversification des secteurs d'activités, qui ont tendance à renforcer l'omniprésence d'un groupe dans l'ensemble de l'économie locale, pouvant apparaître comme une économie verrouillée voire « étouffée » par un seul et même acteur dominant. Le projet de loi présente des lacunes sur ces deux derniers points, à savoir : l'effet rétroactif en termes de répartition des espaces commerciaux et tous les types de concentration.

A titre d'illustration, suite à l'opération de rachat de Vindémia par le groupe GBH, le marché de la distribution généraliste à La Réunion se retrouve fortement concentré avec l'émergence fin 2022 d'un duopole constitué d'une part de l'enseigne Carrefour (GBH) (37 % des parts de marché) et d'autre part de l'enseigne Leclerc (29 % des parts de marché). Compte tenu des parts de marché dominantes, cette structuration de la grande distribution revêt des effets méritant d'être évalués sur les prix et la diversité de l'offre.

Ainsi, il est regretté la non prise en compte de la structuration des groupes de distributeurs sur un marché insulaire permettant des effets de cumul d'intermédiaires et donc de marges au sein d'un même groupe par des effets de concentration.

Par ailleurs, au-delà de la distribution, il est regrettable de ne pas **évaluer les marges réalisées en amont de la mise en rayon.** Ainsi, le projet de loi aborde partiellement la question de la formation des prix dans la mesure où elle ne prévoit pas une étude approfondie et exhaustive sur les mécanismes de fixation des prix en Outre-mer et sur les niveaux des marges pour l'ensemble des acteurs de la chaîne. Ce point est d'ailleurs régulièrement soulevé par l'OPMR lors de ses ateliers et assemblées.

Enfin, on note avec regret que le projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer n'intègre aucun élément sur la question de l'évolution de la TVA. Rappelons que pour la Guyane et Mayotte, la TVA est nulle et que pour la Martinique les récents événements sociaux de fin 2024 ont conduit l'État à supprimer la TVA sur les produits de première nécessité.

Même si la question de la vie chère ne peut être réduite à celle de la fiscalité, la collectivité régionale a toujours eu comme objectif majeur la maîtrise de la pression fiscale reposant sur le principe d'une taxation nulle ou faible au titre de l'octroi de mer, sur des produits de consommation courante (en l'absence d'une production locale). Ainsi, pour sa part, la Région a adopté depuis plus de 30 ans une politique fiscale modérée aboutissant à une taxation cumulée (OM+TVA) localement inférieure (8,5 % ou 15 %) à la TVA Hexagone (20%) pour de nombreux produits (75 % en valeur des importations). Cette construction du Tarif a été étendue fin 2024 sur un panier de produits plus large afin de renforcer le soutien au pouvoir d'achat des Réunionnais. Cette révision a permis de placer la quasi-totalité des produits du BQP sous un régime fiscal nul voire réduit à 6,5 % au titre de l'octroi de mer. A la lecture du projet de loi, la question de l'alignement de la TVA sur les produits à 0 % d'octroi de mer semble malheureusement ne plus être d'actualité, ce qui aboutit à une diversité de traitement fiscal en matière de TVA entre les territoires ultramarins.

Globalement, on peut s'interroger l'applicabilité de telles mesures dont les effets sur les prix ne sont pas, à ce stade, garantis même les bilans annuels prévus par le projet de loi devraient permettre un suivi pertinent et précis sur les produits de grande consommation.

Rappelons par ailleurs que la lutte contre la vie chère repose également sur des mesures d'aides directes. Ainsi, la Région Réunion s'est engagée en 2022, pour la gratuité progressive des cars jaunes pour des publics prioritaires. La Région a aussi mis en œuvre la gratuité des manuels scolaires dans les lycées de même qu'un bon de ressourcement a été créé pour les étudiants. De même, il a été instauré au profit des lycéens la cantine à 1 € par repas. Enfin, malgré le désengagement de la collectivité départementale en décembre 2024, la Région a souhaité poursuivre le financement du dispositif mis en place pour plafonner le prix de la bouteille de gaz à 18 €. A l'inverse, dans ce projet de loi, on ne peut que regretter l'absence de mesures directes dont le bénéfice serait immédiatement visible pour le consommateur.

Enfin, les réflexions, propositions et recommandations formulées par le CESER qui a été saisi par la Région (cf document joint), constituent une contribution complétant utilement l'avis du Conseil régional.

Pour le CESER, il s'agit d'une réponse encore incomplète face à l'urgence sociale.

« Le CESER observe que le projet de loi constitue une réponse symptomatique à l'urgence sociale, mais non encore structurelle face aux déséquilibres économiques de long terme révélés dans nos travaux.

Il traite des effets visibles (prix, marges, transparence) sans transformer les causes profondes de la vie chère : concentration des marchés, dépendance productive, inégalités d'accès à l'emploi ou aux services ».

Ainsi, il ressort de manière synthétique les observations suivantes :

→ **Une volonté affichée pour plus de transparence mais qui se traduit par des mesures modestes du fait de :**

- la non prise en compte des phénomènes de structuration de groupes par des stratégies de concentration horizontale et verticale créant des pouvoirs de marché déséquilibrés ;
- l'absence de mesure efficace permettant la levée du secret des affaires.

→ **Des actions visant à agir sur les cause structurelles de la vie chère qui apparaissent limitées et partielles. En effet :**

- La problématique des revenus n'est aucunement abordée. Or, une approche systémique exigerait d'intégrer la question des rémunérations du travail et des prestations sociales ;
- les mécanismes de formation des prix ne sont pas appréhendés dans leur intégralité. Seule la grande distribution est visée dans ce projet de loi. Or, il conviendrait d'évaluer l'impact de l'ensemble des facteurs concourant à la fixation des prix en outre-mer : politiques de marges, cumul des intermédiaires, coût du fret et des services portuaires, coût de l'énergie, ...

→ **De manière transversale, la question des moyens et ressources pour servir ces ambitions est complètement niée par le projet de loi.**

- on s'interroge en effet sur les moyens d'actions des services de l'État, de l'Autorité de la Concurrence et de l'OPMR pour la mise en œuvre des mesures de suivi et de contrôle en termes de concurrence et de transparence.

→ **Enfin, aucun élément sur la question de l'évolution de la TVA notamment pour La Réunion s'agissant des produits de première nécessité, n'est prévu dans ce projet de loi.**

-La question de la vie chère mérite un effort collectif. Pour sa part, la Région Réunion s'est engagée dans la révision de la fiscalité octroi de mer pour un grand nombre de produits taxés à 0 % ou à taux réduit, mais également dans des actions de soutien à travers des aides directes auprès des consommateurs et usagers.

Globalement, même si le projet de loi a le mérite d'aborder le sujet de la vie chère et propose des actions dont l'opérationnalité est variable, il ne présente finalement que peu de garanties d'efficacité en termes d'impact sur les prix.

De manière plus structurelle, il est par ailleurs dommageable que les analyses et travaux des deux rapports parlementaires de 2023 sur la question de la vie chère en Outre-Mer n'aient pas été capitalisés davantage pour l'élaboration de mesures plus concrètes et plus efficaces.