

A propos d'octroi de mer et de production locale

La farine et la taxe

Une taxation qui suscite la colère des boulangers

A compter du 1^{er} juillet 2015 la Région a décidé de **taxer la farine importée** (principalement de Maurice¹ et de la métropole). Le taux d'octroi de mer est fixé à 6,5 %. Logiquement cela a d'abord suscité des réactions fortes chez certains boulangers, des pâtisseries et les importateurs du produit concerné (trois grossistes et certains artisans pour eux-mêmes). Au début du mois de juillet, ils semblent découvrir cette augmentation décidée par le conseil régional le 30 juin 2015 en assemblée plénière.

Ensuite certains politiques ont aussi pris parti sur fond d'élections régionales² et les commentaires, des uns et des autres, se sont multipliés tout au long du mois de juillet. **Le débat** a surtout porté **sur l'impact** prévu de cette hausse, négatif pour les uns, positif pour les autres, mais d'autres questions se posent et **différents enseignements** peuvent sans doute être tirés de ce « rallé-poussé » socio-économique.

Un impact à priori limité

Les boulangers considèrent que cette hausse de taxe aura des effets exclusivement négatifs avec une hausse du prix du pain, une diminution de la production locale, voire même une réduction de l'emploi et une détérioration de la qualité du produit (développement de produits congelés en substitution)³. Pour la Région, il s'agit de favoriser la production locale en limitant les importations de farine qui correspondent actuellement à 20 % du total consommée localement⁴ selon David Lorion (vice-président de la Région). Selon lui cela n'aura aucun impact, ou presque, sur le prix du pain ou sur les emplois. Cela permettrait au contraire de développer la production locale et de peser à terme sur le prix des produits⁵. **Les positions sont donc strictement opposées.**

Sans rentrer dans la logique complexe des effets de cette augmentation d'un taux d'octroi de mer, on peut simplement **s'interroger sur son importance**. On doit noter, qu'en toute rigueur, cette augmentation ne va toucher qu'une partie de la production des boulangers et des pâtisseries, celle qui est réalisée avec la farine importée. Cela réduit donc considérablement l'impact global sur les coûts du secteur. De plus, il faut ajouter que certaines farines importées semblent devoir être exonérées⁶ car elles ne sont pas produites localement (les farines spéciales⁷ : bio, label rouge, sans gluten...), cela réduit encore la part

1 « Seule l'île Maurice exporte de la farine de manière significative à La Réunion (3 000 tonnes par an soit 10 % du marché) », Boulland C., *Le meunier souhaite que son moulin tourne davantage*, Le Quotidien de la Réunion, 27 juillet 2015, p. 18.

2 Lauret T., *Octroi de mer sur la farine. Bello avec les boulangers*, Le Quotidien de la Réunion, 21 juillet 2015.

3 Nanpon P., *Octroi de mer. Les boulangers roulés dans la farine*, Le Quotidien de la Réunion, 9 juillet 2015, p. 8. Il serait sans doute intéressant de connaître l'importance de ce produit et de se pencher sur l'intérêt de le taxer.

4 H.S., *La Région à propos de l'octroi de mer : aucun impact sur le prix du pain*, zinfos974.com, 11 juillet 2015.

5 Il semble, c'est du moins l'argument souvent avancé par les producteurs locaux (cas de la viande), que lorsque la production locale atteint un niveau suffisant son prix constitue une référence qui limite de fait les prix pratiqués pour les produits importés sur les marchés locaux.

6 En fait, sur proposition de David Lorion, la commission permanente de la Région du 6 août a revu la liste des produits susceptibles d'être exonérés. Les farines spéciales y figurent désormais, Boulland C., *Octroi de mer sur la farine importée. Le soufflé n'est pas retombé*, Le Quotidien, 17 juillet 2015, p. 8.

7 La Cogedal, le moulin local, se propose de produire certaines de ces farines spéciales avec un nouveau moulin à

de la production concernée par cette hausse.

Tout cela est donc **peu susceptible**, à priori, **d'enclencher une baisse de production et d'emploi dans le secteur** de la boulangerie et de la pâtisserie. Mais on peut aussi se poser la question de l'impact direct pour les consommateurs au travers d'une augmentation du prix du pain. Il reste que **plus d'études préalables** (ou leur diffusion rapide si elles existent) auraient permis d'alimenter plus sagement les discussions relatives à cette augmentation de l'octroi de mer qui est toujours une opération aux conséquences complexes.

Le prix du pain va-t-il augmenter ?

En ce qui concerne **l'impact sur le prix du pain**, David Lorion considère que cela pourrait augmenter, au plus, le prix du pain d'un centime. Un calcul rapide avec une baguette à un euro qui serait fabriquée avec de la farine nouvellement taxée et composée de 22 % de matières premières (essentiellement de la farine)¹ donne une augmentation un peu supérieure, soit 1,44 centime. A condition que l'augmentation soit répercutée en valeur absolue sur le prix au consommateur. Cela devrait donc rester une augmentation à la limite de ce qui est perceptible et ne concerner qu'une partie limitée, 20 %², de la production des boulangers dans l'Île.

Il s'agit plutôt d'un problème de concurrence entre les boulangers qui subissent ou non l'augmentation du coût de leur matière première. S'ils décident d'augmenter ce prix les consommateurs choisiront, éventuellement, de changer de fournisseur. Bien sûr, ce sera un peu plus sensible si la marge finale est maintenue en pourcentage. Il reste que **l'augmentation pour le consommateur sera modeste** et pas générale car les boulangeries qui n'utilisent pas de farines taxées n'ont pas de raison de changer leurs prix. On peut remarquer que les boulangers eux-mêmes sont partagés, certains « annoncent déjà une augmentation du prix de la baguette de cinq centimes, d'autres prétendent qu'il n'y aura aucune hausse³ ».

Par contre il y aura un effet sur une catégorie d'acteurs. Cela peut en effet remettre en cause sensiblement **l'activité des importateurs** de farine désormais taxée. Ils en semblent bien conscients (Festival des pains, Banette et la Ronde des pains...)⁴. Ils soulignent que leur farine est déjà 30 % plus chère que celle de la Cogedal, car cela intègre un accompagnement et des formations des utilisateurs, mais le producteur local affirme lui aussi dispenser des formations du même type !

meule de pierre, Boulland C., *Le meunier souhaite que son moulin tourne davantage*, Le Quotidien de la Réunion, 27 juillet 2015, p. 18.

1 *Prix du pain, baguette, depuis 1900 en France*, france-inflation.com, article consulté le 4 août 2015. Le site annonce que « 22 % » est une moyenne métropolitaine avec « Ekopedia » comme source, un journal local utilise le même pourcentage, avec Planetoscope.com comme source cette fois.

2 Il n'est pas certain que le chiffre de 20 % corresponde au pourcentage de farine importées et taxées au final pour les boulangers. Cela pourrait être supérieur car la moitié des boulangers et pâtisseries s'approvisionnent auprès du producteur local, mais, inversement, les farines spéciales seront sans doute exonérées et les entreprises qui font moins de 300 000 euros de CA le sont automatiquement, Boulland C., *Octroi de mer sur la farine importée. Le soufflé n'est pas retombé*, Le Quotidien, 17 juillet 2015, p. 8. Notons que selon les articles, le pourcentage importé varie parfois de manière sensible, de 20 à 40 %. Cela tient sans doute à ce qui retenu comme importation et consommation de farine, celle des boulangers, des pâtisseries, des industriels, des ménages (farine ménagère) et à la cohérence interne des deux grandeurs qui donne le pourcentage.

3 Boulland C., *Octroi de mer sur la farine importée. Le soufflé n'est pas retombé*, Le Quotidien, 17 juillet 2015, p. 8. Notons que dans son article C. Boulland mentionne + 1 à 2 centimes de hausse sur le coût de la baguette.

4 Boulland C., *Octroi de mer sur la farine importée. Le soufflé n'est pas retombé*, Le Quotidien, 17 juillet 2015, p. 8.

Le dialogue préalable n'aurait pas eu lieu !

Il paraît évident qu'un **dialogue effectif aurait du être engagé** avant que la mesure ne soit prise par l'assemblée plénière en juin. Cela aurait évité, sinon les oppositions et les protestations qui sont logiques pour des mesures de ce genre, du moins la cacophonie entre professionnels et politiques et la mise en évidence de changer, dès l'origine de la proposition de la Région, le contenu de la liste (cas des farines spéciales en particulier).

Mais David Lorion souligne à ce sujet que la décision a été prise au bout de trois ans par un comité de pilotage composé de l'Etat, l'ADIR, la Région, le CESER, les chambres consulaires et les douanes. Il semble donc que, formellement du moins, les professionnels auraient pu (du) être informés, bien avant cela, des discussions et des décisions par leurs représentants dans les chambres consulaires ou le CESER.

Il apparaît qu'il y a eu **une rupture dans la chaîne d'information** entre certains boulangers et leurs représentants. La chaîne institutionnelle d'informations-discussions-décisions semble avoir été en place, mais elle n'a pas correctement fonctionné, à moins que **certains « maillons de la chaîne » soient de mauvaise foi**. Cela peut venir des émetteurs ou des récepteurs. Il est difficile de déterminer à quel niveau se situe la rupture, volontaire ou non. Soit il s'agit d'un **accident** lors du déroulement normal de la procédure, soit **la procédure elle-même est à reconsidérer** pour plus de transparence.

Le « monopole » du meunier local ?

Les importateurs reprochent souvent à la mesure du Conseil régional de renforcer le monopole du meunier local (la Cogedal). Cela renforce, c'est certain, sa position concurrentielle, mais c'est **l'objectif de la Région afin de limiter les importations** en consolidant le meunier local. Il réalise entre 60 et 80 % (selon les données des uns et des autres) et devrait augmenter sa part marché, compte tenu de sa capacité de production nouvelle avec un nouveau moulin en 2014 (5,5 millions d'investissement)¹. En effet, le marché local serait de 30 000 tonnes de farine, avec une capacité de production de 32 000 et une production de 18 800 tonnes pour la Cogedal, dont 1 000 tonnes exportées essentiellement à Mayotte². L'outil du meunier local est donc surdimensionné et l'augmentation de la part sur le marché local, mais aussi l'export, sont en ligne de mire.

Il reste qu'il faut s'entendre sur l'emploi du terme « monopole ». Dans le cas présent cela ne signifie pas qu'il est impossible, ni même difficile d'acheter de la farine à un autre producteur, extérieur cette fois. Il suffit d'avoir recours aux importateurs déjà bien présents sur le marché local, ou à d'autres, s'ils sont compétitifs en termes de prix ou et de qualité ils feront l'échange. Les acheteurs ne devraient en aucune façon être pénalisés³, sauf éventuellement à changer de fournisseur ce qui peut avoir un coût, s'ils font jouer la concurrence et l'on peut penser que les fournisseurs vont également réagir. L'existence d'un autre producteur n'est pas envisageable, ni profitable à priori, compte tenu de la capacité de production installée actuellement. **Le monopole n'est que celui, de fait, de la production locale** (pas de la commercialisation sur l'île) comme pour de multiples produits locaux (huile de table par exemple), mais le marché local reste largement ouvert aux échanges avec l'extérieur.

1 Marty E., *L'octroi de mer va faire flamber le prix du pain*, Le Journal de l'Île, 17 juillet 2015, p. 9.

2 Selon les données de l'article de Boulland C., *Le meunier souhaite que son moulin tourne davantage*, Le Quotidien de la Réunion, 27 juillet 2015, p. 18.

3 Sauf s'ils ont intégré un groupement qui assure l'importation avec un environnement propre à une marque.

La Cogedal ne serait en « situation de total monopole¹ » que si elle augmentait sa part du marché local à 100 %, elle en est assez loin pour l'instant. Pour cela il faudrait que ses prix et la qualité de ses produits restent durablement plus compétitifs que ceux de ses concurrents importateurs après l'application de la nouvelle taxe. Il n'y a aucun autre moyen pour cette entreprise de maintenir cet avantage, compte tenu de l'ouverture du marché sur l'extérieur. Cela reste donc **dans une dynamique concurrentielle, renouvelée certes, car avec un producteur local avantageé**, mais cela n'institue pas un monopole incontournable, ni de fait, ni de droit. Cela reste dans la logique d'un octroi de mer « protecteur » du développement industriel local².

On peut bien sûr remettre en cause le principe même de l'octroi de mer dans ce domaine. Si on accepte son rôle protecteur de la production locale on peut s'interroger sur **la durée de la protection**, doit-elle être continue ou réservée à la période d'enfance de cette production ? Dans la tradition de la critique de la doctrine libre-échangiste, Frederick List (un économiste allemand, 1789-1846) propose l'idée de protection de l'industrie dans l'enfance, elle ne devrait donc avoir qu'un temps ! Ensuite il faut que le développement de l'entreprise se fasse sans aide dans un contexte concurrentiel classique. Il semble évident qu'il serait utile de réfléchir systématiquement à une utilisation dynamique de l'octroi de mer, car les augmentations changent la donne concurrentielle à terme et peuvent remettre en cause son bien-fondé initial. Sauf si l'on admet qu'il y a **un handicap structurel et des surcoûts permanents !**

Dans la pratique on mentionne quasi-exclusivement les augmentations de l'octroi de mer décidées par le Conseil régional, mais on s'intéresse peu aux diminutions, du moins à celles qui pourraient être consécutives à **une augmentation décidée antérieurement pour le décollage d'une production locale**. Est-ce qu'il y a des exemples ? Ce n'est pas certain, mais il faut dire qu'accorder un avantage à un producteur local est assez aisé³, par contre le lui enlever ensuite en lui expliquant qu'il est désormais capable de « voler de ses propres ailes » semble plus compliqué⁴.

Une aide aux multinationales ?

Quant au cadeau fait aux « multinationales⁵ », il faut sans doute relativiser son importance et aussi son lien avec la mainmise des multinationales sur le monde qui passerait par Somdiaa, la maison mère de Cogedal. En fait c'est **une « petite » multinationale** exclusivement africaine, plutôt régionale que multinationale avec son siège social à Paris. Elle possède 4 minoteries et des filiales dans d'autres secteurs : 6 filiales sucrières, une filiale pour les aliments destinés aux animaux et une filiale

1 C'est la crainte exprimée par un boulanger et importateur, Lauret T., *Octroi de mer sur la farine. Bello avec les boulangers*, Le Quotidien de la Réunion, 21 juillet 2015.

2 Pour le principe de fonctionnement de l'octroi de mer et son histoire, voir : Hermet F., *L'octroi de mer. Volet n° 1 : bref historique et principe de fonctionnement*, La lettre du CEMOI, Université de la Réunion, n° 2, 2^e trim. 2015.

3 Même si, on vient de le voir à la Réunion, cela peut susciter de nombreuses réactions des acteurs qui vont voir leur activité impactée négativement, ou seulement leur condition d'approvisionnement modifiée, du fait de l'enchevêtrement des relations économiques.

4 Les exemples de baisse d'un taux d'octroi de mer sont nombreux, mais il ne s'agit pas de baisses concurrentielles. Il s'agit de tenter de diminuer le prix final d'un produit importé, cela ne concerne pas la production locale, pour des raisons socio-économiques, Perzo-Lafond A., *Baisse de l'octroi de mer sur l'informatique et le photovoltaïque*, Le Journal de Mayotte, 2 février 2015.

5 C'est l'un des arguments utilisés par H. Bello, Lauret T., *Octroi de mer sur la farine. Bello avec les boulangers*, Le Quotidien de la Réunion, 21 juillet 2015.

informatique à usage interne¹. A titre comparatif, le groupement Festival des Pains est fort d'un réseau de 35 moulins sur le territoire français. Somdiaa semble donc rester un acteur modeste face aux acteurs, même seulement français, d'un secteur qui regroupe 441 moulins en France en 2012².

Pour un autre point comparatif, on peut penser à une autre multinationale que les Réunionnais connaissent bien. C'est Tereos, avec 24 000 salariés dans le monde (permanents et temporaires)³, 3^e groupe sucrier mondial, 2^e au Brésil et n^o 1 français. Remarquons que l'activité principale de Somdiaa est aussi dans le sucre (près de 70%) mais son importance est sensiblement moindre avec un peu moins de 17 000 salariés (près de 70 % d'activité dans le sucre). Cela est confirmé dans un classement mondial des groupes sucriers (campagne 2013-14), Tereos apparaît en cinquième place mais la Somdiaa ou ses filiales n'apparaissent pas dans les 20 premières places⁴. Tereos est donc une multinationale d'importance certaine au niveau mondial, au moins dans sa filière, et présente dans une douzaine de pays, Somdiaa est une entreprise importante pour l'Afrique (8 pays) mais elle a **une place sectorielle assez modeste dans le monde, qu'il s'agisse de la farine ou du sucre.**

Il reste qu'il s'agit donc bien d'une multinationale avec une logique de prise de décision que l'on peut considérer comme spécifique. Les décisions locales d'une multinationale sont par nature subordonnées, déterminées par une approche de développement globale avec des contraintes et des opportunités mondiales. **Elles pensent et décident globalement.** On peut craindre une certaine difficulté à influencer les décisions de l'entreprise pour les acteurs locaux⁵, même s'il s'agit pour la Sodimiaa d'une entreprise française, au moins par son siège. Ajoutons cependant, qu'aujourd'hui, les entreprises, quelque soit leur taille et locales ou non, ne peuvent échapper à cette logique, il en va même de leur survie et leur développement. Les multinationales sont déjà très largement intégrées à l'économie locale et la mondialisation est, de fait, « **le pain quotidien** » de la **plupart des entreprises réunionnaises**. Il est sans doute vain de se poser la question de sa nocivité ou de son innocuité pour la politique économique locale, il vaut mieux penser à s'y adapter.

On va sans doute beaucoup et rapidement en reparler

Au travers de cet épisode « farine et octroi de mer », on constate qu'il y a beaucoup à dire sur la mise en œuvre du dispositif de cette taxation et ses effets, même si quelques points seulement ont été abordés dans ce texte⁶. Compte tenu de la nature du dispositif et de son encadrement par l'Union européenne, la discussion va rapidement reprendre. En effet, si fin 2014 il a été reconduit sur la période 2015-2020, dès la fin de 2017 la France doit remettre aux instances européennes un rapport visant à prouver son efficacité.

1 *Nos filiales – Somdiaa*, somdiaa.com/groupes/nos-filiales, 7 août 2015.

2 *La meunerie française : ses entreprises, ses marchés*, dossier de presse de l'Association de la meunerie française, données 2012, meuneriefrancaise.com.

3 *Rapport annuel 2014*, Tereos, p. 4 et 70.

4 *Integrated annual report 2014*, Tangaa Hulet, tangaa.com, p. 14.

5 Certains considèrent qu'elles n'ont pas de « loyauté spécifique » par rapport à un espace d'origine, comme Cathal J. Nolan, professeur d'histoire à l'université de Boston, *Multinationale – Wikipédia*, consulté le 11 août 2015, p. 2.

6 Une présentation globale du dispositif est faite par Hermet F., *L'octroi de mer: Volet n° 1 : bref historique et principe de fonctionnement*, La lettre du CEMOI, Université de la Réunion, N° 02, 2^e Trim. 2015.