

022 – janvier 2022

Réduire les inégalités entre Mayotte et les autres régions françaises : quel niveau de dépenses publiques ?

Par Antoine MATH, chercheur à l'Ires

La situation économique et sociale à Mayotte présente, à tous points de vue, une situation très dégradée par rapport aux autres régions françaises. Les besoins pour rattraper les retards et des décennies de délaissement, ou même seulement pour garantir des droits équivalents en comparaison des habitants des autres régions, sont très importants. À cet égard, l'effort exceptionnel en faveur de Mayotte affiché dans le nouveau projet de loi déposé par le gouvernement est-il à la hauteur ?

Selon le projet de loi relatif au développement accéléré de Mayotte et portant dispositions diverses sur la Guyane que le gouvernement a soumis pour avis au conseil départemental de Mayotte et compte présenter au conseil des ministres le 3 février 2022, « L'État mobilise au bénéfice de Mayotte des moyens financiers considérables. 1,5 milliard d'euros de transferts financiers par an. »

Ce montant impressionne. La communication est destinée à montrer un effort exceptionnel pour Mayotte. Les habitants de l'île bénéficient-ils d'un traitement si favorable en comparaison des autres habitants de la France ? Ces moyens sont-ils suffisants pour réduire les inégalités entre les territoires de la République ?

Les 1,5 milliard de « transferts financiers » du projet de loi équivalent, pour les quelque 300 000 habitants de l'île, à 5 000 euros par habitant. Ce que recouvrent exactement ces « transferts financiers » n'est pas précisé mais, implicitement, il semble que ce sont les efforts de la collectivité nationale, soit les dépenses des administrations

Au sommaire

1. Des besoins nécessitant davantage de moyens qu'ailleurs
2. Les mesures de politiques publiques redistributrices entre régions
3. Politiques de réduction des inégalités entre ménages et entre régions : le rôle des services publics
4. Une comparaison des moyens consacrés aux habitants de Mayotte et des autres régions
 - 4a. Données disponibles au niveau régional et méthode proposée
 - 4b. Résultats sur les dépenses publiques par habitant au niveau régional
 - 4c. Des ressources publiques à augmenter fortement

Eclairages

publiques dans la comptabilité nationale. Pour la France entière, l'ensemble des dépenses des administrations publiques atteint 1 349,3 milliards d'euros en 2019 (1 419,6 en 2020, année exceptionnelle liée à la pandémie ¹), soit plus de 20 000 euros par habitant, quatre fois plus que ce qui est donc affiché pour Mayotte dans le projet de loi ².

Des besoins nécessitant davantage de moyens qu'ailleurs

Compte tenu du niveau de développement de Mayotte et des revenus beaucoup plus faibles des habitants, ce constat, s'il est avéré, serait paradoxal : un système véritablement redistributif et réducteur des inégalités, ainsi qu'une réelle volonté de développer l'île et de rattraper les retards, aurait mérité des efforts par habitant bien plus importants qu'ailleurs.

Tous les indicateurs économiques et sociaux indiquent en effet une situation nettement plus défavorable à Mayotte. La situation économique relativement à celle de la métropole présente des similitudes avec celle de l'ensemble de la France d'outremer mais en plus dégradée quelles que soient les caractéristiques considérées.

Au niveau macroéconomique, le PIB par habitant y représente seulement le quart du niveau national et le revenu disponible brut par habitant le tiers (tableau 1).

Les structures économiques et sociales résultent beaucoup de l'histoire de l'île, et de la façon dont elle a été dirigée. L'île pâtit du sous-investissement pendant des décennies, de carences multiples des pouvoirs publics métropolitains et d'un niveau d'éducation catastrophique de la population ³. Elle souffre d'autant plus de l'étroitesse du marché local liée à son insularité que les circuits d'import et de distribution sont sous la domination de monopoles français, ce qui contribue à la « vie chère » pour les consommateurs et a conduit à une coupure des flux d'échanges avec l'environnement régional ⁴. Les exportations (hors importations réexportées) couvrent désormais environ 1 % des importations : ce taux de couverture, de 100 % en 1974, était déjà tombé à 5 % en 1985. Dans ce contexte, l'activité industrielle n'a jamais pu se développer et le secteur primaire s'est progressivement atrophie. Le passage conçu et encouragé par les services de l'État vers un modèle agricole marchand a très largement échoué, laissant essentiellement une

¹Les données non sourcées dans cet article proviennent de l'Insee (ici les comptes nationaux, 2021).

²Même si on limite aux seules dépenses de l'État et des administrations de sécurité sociale pour la France entière (1 124,9 milliards en 2019, 1 223,6 en 2020), de façon à exclure les dépenses des collectivités locales notamment, cela représente encore environ 17 000 euros par habitant, un montant entre trois et quatre fois supérieur à celui de Mayotte.

³Une grande part de la population n'a guère été scolarisée et ne maîtrise pas le français, y compris parmi les plus jeunes. Les résultats de la Journée défense et citoyenneté (JDC) de 2020 révèlent que plus de 70 % des jeunes mahorais de nationalité française (soit à l'exclusion de ceux de nationalité étrangère qui constituent une part importante des jeunes) ne maîtrisent pas la lecture contre 9,5 % en métropole. Les résultats de l'évaluation des élèves de 6^e conduite en 2020 sont également très inquiétants.

⁴L'insertion dans les flux du commerce mondialisé a accentué la coupure avec l'environnement régional et la forte réduction de la part du commerce avec les pays voisins.

Eclairages

pêche artisanale en déclin et, heureusement pour une grande partie de la population, une économie agraire peu monétarisée avec des cultures vivrières. Il en résulte une économie duale avec la coexistence d'une économie informelle de subsistance (les deux tiers des entreprises sont informelles en 2015) et d'une économie plus « moderne » marquée par une hypertrophie des services non marchands (administration) qui représentent 53,3 % de la valeur ajoutée contre 22,2 % pour la France entière en 2018 (entre 30 et 40 % dans les autres départements et régions d'Outre mer, Drom). En dehors du commerce, les autres secteurs économiques marchands et le bâtiment sont portés par la commande publique. Enfin, le tourisme ne peut guère se développer en raison de handicaps structurels (éloignement des principaux marchés exportateurs de touristes et concurrence régionale).

Le taux de chômage à Mayotte est de 30,1 % en 2019, contre 8,2 % en métropole (20,5 en Guadeloupe, 14,9 à la Martinique, 19,9 en Guyane, 21,3 à la Réunion). Le taux d'emploi y est de seulement 35 % en 2019 (66 % en métropole ; 43 % en Guyane, 46 % à la Réunion, 50 % en Guadeloupe, 58 % à la Martinique).

La pauvreté est extrêmement élevée : 77 % de la population dispose d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté monétaire en 2017 contre 14 % environ pour le reste de la France (33 % en Martinique, 34 % en Guadeloupe, 42 % à la Réunion, 53 % en Guyane), alors même que le coût de la vie auquel font face les ménages y est plus élevé, de l'ordre de 15 % selon l'Insee ⁵, et même de 42 % s'agissant des produits alimentaires. Tous les autres indicateurs en matière de conditions de vie (alimentation, logement, santé, etc.) y sont particulièrement inquiétants en comparaison des autres territoires.

Fait moins connu : les inégalités entre les ménages y sont extrêmement fortes. Par exemple, la masse des revenus détenue par les 20 % d'individus les plus riches y est en 2017 80 fois supérieure à celle détenue par les 20 % des personnes les plus pauvres (S20/S80), contre environ 4 fois en métropole (5,4 à La Réunion, 5,7 à la Martinique, 5,9 en Guadeloupe et 10,5 en Guyane). Il serait assez logique que, dans une « République indivisible [qui] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens (...) » et « fondée sur l'égalité des droits » (Constitution française), les politiques publiques permettent de réduire les inégalités entre personnes et entre régions, et en particulier s'agissant de Mayotte compte tenu de la situation plutôt sombre esquissée ici.

⁵16,7 % en 2015 pour obtenir le même panier de biens et services qu'un ménage vivant en métropole (le total et la composition des biens consommés sont différents à Mayotte, notamment en raison des très fortes inégalités de revenus et des plus faibles revenus en moyenne) ; voir Mekkaoui (2016).

Eclairages

Tableau 1. PIB et revenu disponible brut par habitant en 2018

PIB par habitant – 2018			Revenu disponible brut par habitant – 2018		
	En euros	Base 100 – France entière		En euros	Base 100 – France entière
Île-de-France (IDF)	59 387	168,5	Île-de-France (IDF)	25 223	118,3
Métropole	35 763	101,4	Auvergne-Rhône-Alpes	21 804	102,3
France entière	35 252	100,0	Métropole	21 482	100,8
Auvergne-Rhône-Alpes	34 117	96,8	Provence-Alpes-Côte d'Azur	21 330	100,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	32 997	93,6	France entière	21 316	100,0
Pays de la Loire	31 106	88,2	Centre-Val de Loire	21 192	99,4
France métropolitaine hors IDF	30 266	85,9	Bourgogne-Franche-Comté	21 177	99,3
Bretagne	29 694	84,2	Nouvelle-Aquitaine	20 744	97,3
Nouvelle-Aquitaine	29 569	83,9	Normandie	20 686	97,0
Occitanie	29 487	83,6	France métropolitaine hors IDF	20 614	96,7
Grand Est	29 091	82,5	Grand Est	20 590	96,6
Centre-Val de Loire	28 927	82,1	Bretagne	20 496	96,2
Normandie	28 651	81,3	Pays de la Loire	20 382	95,6
Bourgogne-Franche-Comté	28 009	79,5	Occitanie	19 929	93,5
Hauts-de-France	27 823	78,9	Corse	19 296	90,5
Corse	27 780	78,8	Hauts-de-France	18 721	87,8
Guadeloupe	24 350	69,1	Martinique	18 564	87,1
Martinique	24 110	68,4	Guadeloupe	17 907	84,0
Réunion	22 359	63,4	La Réunion	17 857	83,8
Drom	20 120	57,1	Drom	15 827	74,2
Guyane	14 879	42,2	Guyane	11 333	53,2
Mayotte	9 251	26,2	Mayotte	7 167	33,6

Note : Régions classées par ordre décroissant pour les deux indicateurs.

Source : Insee – Comptabilité nationale – comptes régionaux (base 2014).

Les mesures de politiques publiques redistributrices entre régions

Les travaux sur les facteurs de réduction des inégalités entre régions métropolitaines et avec les régions ultramarines mettent en évidence quatre mesures de politiques publiques jouant un rôle majeur à cet égard (Gay, 2008) :

Eclairages

- les pensions de retraite, particulièrement décisives dans le rééquilibrage des revenus entre régions, avec par exemple des retraités davantage situés au sud et à l'ouest de la France hexagonale ;
- les autres dépenses publiques, autres transferts en espèces (prestations sociales en espèces), transferts en nature (éducation, santé, logement...) et services publics (administrations) ;
- les transferts publics européens ;
- le tourisme, notamment par l'effet joué par les résidences secondaires.

Les quatre Drom historiques (Guyane, Guadeloupe, La Réunion, Martinique) sont particulièrement concernés par les trois premières mesures de redistribution entre régions (retraites, autres prestations et services, transferts européens) ⁶. Le tourisme, bien qu'en crise, y représente une activité importante. Et c'est bien l'accroissement de ces mesures qui, dans le temps long, a permis de fortement réduire les écarts de richesse de leurs habitants avec ceux de la métropole. Ces mesures de redistribution se traduisent par une forte dépendance économique, ce qui en retour tend à anesthésier les velléités d'autonomie de ces anciennes colonies. Les perspectives d'évolution de ces transferts s'annoncent toutefois difficiles depuis les années 2000 dans un contexte général de limitation des dépenses publiques et, s'agissant des aides européennes, en raison de l'élargissement de l'Union européenne et de l'affaiblissement de son soutien à l'outremer français.

Les transferts vers Mayotte sont cependant bien plus faibles que ceux reçus par les autres régions métropolitaines ou ultramarines.

En raison d'une démographie particulière avec une proportion de personnes âgées 6 fois plus faible qu'ailleurs ⁷ et des montants de pensions dérisoires (276 euros par mois en moyenne selon le projet de loi), les dépenses de retraites, qui ont un effet majeur de redistribution interrégionale, y jouent ici un rôle quasi inexistant. Plus généralement, selon les enquêtes budget de famille, les prestations sociales en espèces y représentent près de quatre fois plus en proportion en métropole ⁸, et ce alors même que la population mahoraise dispose de bien plus faibles revenus : ceci résulte d'un système de protection sociale spécifique, discriminatoire et moins généreux ⁹. Les

⁶Une analyse limitée à la redistribution des seuls transferts financiers reçus ou versés par les ménages (prélèvements directs et prestations monétaires) et effectuée à partir de données individuelles montre des effets très importants de réduction des inégalités de revenu moyens des ménages entre régions ultramarines et métropolitaines (Baude, 2011). ⁷4,2 % de personnes de 60 ans et plus en 2017 contre 25,9 % en métropole. ^{2,6 %} de 65 ans et plus contre 19,8 % en métropole.

⁸Les prestations en espèces (retraites incluses) représentent 10 % du revenu disponible brut en 2018 contre 36 % en France métropolitaine.

⁹Le code de la sécurité sociale ne s'applique pas à Mayotte et d'une manière générale les conditions d'attribution et les montants des prestations sont beaucoup plus défavorables.

Eclairages

dépenses de transferts en nature et de services publics se sont beaucoup développées depuis les années 1990 mais restent encore plus faibles que dans les autres terres ultramarines (voir *infra*). Les aides directes à l'investissement ou à la production sont moindres que dans les autres Drom. En revanche, un élément qui leur est commun et de nature à diminuer les inégalités moyennes avec la métropole, mais en accentuant fortement les inégalités au sein de l'île : il s'agit des avantages plus importants dont y disposent les agents publics, ainsi que des salariés couverts par certaines conventions collectives, comme dans les autres terres ultramarines ¹⁰.

Politiques de réduction des inégalités entre ménages et entre régions : le rôle des services publics

Si Mayotte reçoit, selon le projet de loi, « 1,5 milliard de transferts financiers », comment se situe-t-elle de ce point de vue par rapport aux autres régions ? Les données de l'Insee permettent de répondre à cette question.

Une approche possible, usuelle lorsqu'il s'agit d'examiner la réduction des inégalités, ou l'impact « redistributif » d'une politique publique, serait de se limiter aux seuls transferts sociaux et fiscaux en espèces destinés aux ménages.

Les prestations sociales en espèces jouent un rôle important dans la réduction des inégalités, mais elles restent secondaires à cet égard. Il ne s'agit pas, pour la plupart d'entre elles, de leur finalité qui est d'abord de garantir un certain maintien du revenu en cas d'arrêt activité (pensions de retraites, d'invalidité, indemnités journalières, etc.) ou de compenser le coût de certaines charges (santé, garde des enfants). Les impôts et autres prélèvements obligatoires dont on attendrait un rôle de réduction des inégalités échouent de ce point de vue (voir *infra*). Le principal élément de redistribution provient des transferts en nature et des services publics. Ce constat important mais largement passé sous silence est confirmé par le dernier opus 2021 de l'Insee, « Revenus et patrimoine des ménages », dont l'une des parties est titrée « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics » (Accardo *et al.*, 2021). Cette importante contribution relativise beaucoup les travaux fondés sur la redistribution monétaire qui ignorent la plupart des transferts en nature et qui, côté prélèvements, tiennent compte seulement de ceux qui ont un effet redistributif (impôt sur le revenu notamment) et passent à côté de ceux (autres impôts et taxes sur les produits et la production...) qui au contraire accroissent les inégalités ¹¹.

¹⁰Traitement indiciaire brut majoré de 40 % (hors congés bonifiés et prime d'installation), comme en Guyane, à la Martinique et en Guadeloupe (53 % à la Réunion).

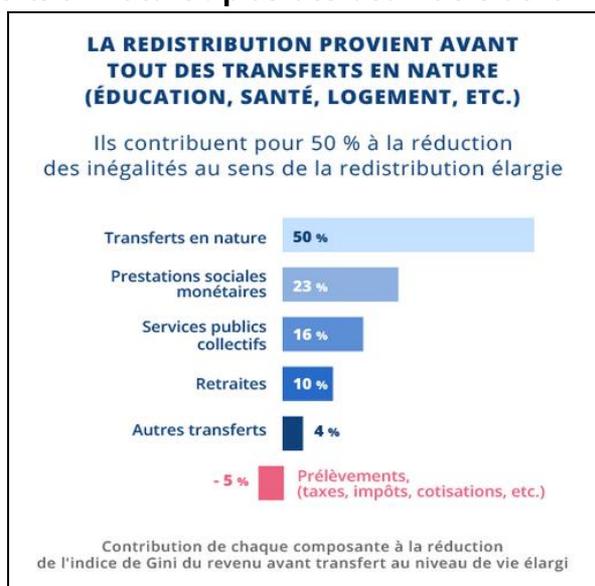
¹¹Au-delà de leur intérêt indéniable, les conclusions des récents bilans du quinquennat réalisés par la Direction du Trésor (2021) ou l'Institut des politiques publiques (2021) doivent être regardées avec circonspection. Avec ces

Eclairages

Pour une étude équilibrée de la redistribution, dans laquelle ce qui est reversé est globalement égal à ce qui est prélevé, l'Insee propose une approche élargie de la redistribution en intégrant d'une part tous les transferts reçus par les ménages, les transferts monétaires mais également ceux en nature et les services publics collectifs, et en retranchant d'autre part l'ensemble des prélèvements, directs et indirects : impôt sur le revenu, CSG et taxe d'habitation mais également taxes sur les produits (TVA, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques TICPE et droits d'accises sur le tabac et l'alcool), taxe foncière, droits de mutations, cotisations sociales, impôt sur les sociétés et impôts sur la production (nets de subvention)¹².

Dans le champ usuel de la redistribution à partir d'enquêtes sur les ménages prenant en compte essentiellement les prestations en espèces et les impôts directs, la conclusion principale est que la réduction des inégalités de revenus s'appuie pour les deux tiers sur les prestations sociales en espèces et pour un tiers sur les impôts (Insee, 2020).

Services publics et transferts en nature : plus des deux tiers de la redistribution



Source : Insee - Revenus et patrimoine des ménages, INSEE, mai 2021 (voir tableau 2)

approches, une modification des impôts directs avec une diminution globale de leur montant conduit certes à améliorer la situation financière de certains ménages et peut, selon les modalités des modifications faites, diminuer les inégalités de revenus, mais si ces baisses d'impôts sont finalement gagées par des réductions de dépenses de transferts en nature et services publics collectifs (allocations logement, hôpital public, éducation, action sociale...), la conclusion sur l'impact au regard des inégalités est totalement différente.

¹²Ces derniers sont certes acquittés juridiquement par les entreprises, mais sont supportés *in fine* par les personnes qui les détiennent. Voir la publication de l'Insee pour les méthodes utilisées.

Eclairages

Avec l'approche élargissant le champ, les résultats sont très différents. Le tableau 2 montre le rôle respectif des différents transferts et des prélèvements dans la réduction des inégalités, mesurées par l'indice de Gini ¹³, entre les revenus avant transfert et le niveau de vie élargi qui intègre, outre le revenu disponible, également les transferts en nature et les services publics. L'indice de Gini passe de 0,38 pour les revenus primaires à 0,18 pour ce niveau de vie élargi (0,29 pour le revenu disponible).

Résultat contre-intuitif, les prélèvements, dans leur ensemble, ne réduisent pas les inégalités : l'indice de Gini des inégalités des revenus primaires après prélèvement est même légèrement plus élevé que celui des revenus primaires. Les impôts sur les revenus et les patrimoines sont certes progressifs, ils contribuent pour 15,6 % à la réduction de l'indice mais ils voient leur effet compensé par les taxes sur les produits et la production et, dans une moindre mesure, par les cotisations sociales. La première conclusion est que les prélèvements ne contribuent pas à la réduction des inégalités et donc que seules les dépenses le permettent.

Les prestations en espèces contribuent pour un tiers à la réduction des inégalités, 10,1 % pour les retraites (qui représentent les deux tiers des prestations en espèces) et 23,3 % pour les autres transferts sociaux en espèces (chômage, autres revenus de remplacement, famille, pauvreté).

Ce sont les autres dépenses publiques qui y contribuent pour plus des deux tiers :

- plus de la moitié de la réduction des inégalités provient des transferts en nature, constitués à plus de 90 % par la santé, l'éducation, l'action sociale et les aides au logement ;
- environ un sixième provient des autres dépenses de consommation collective ou services publics collectifs (services d'administration, police, justice...).

¹³L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où la variable prend une valeur identique sur l'ensemble de la population. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, où la variable vaut 0 sur toute la population à l'exception d'un seul individu. Les inégalités ainsi mesurées peuvent porter sur des variables de revenus, de salaires, de niveau de vie, etc.

Eclairages

Tableau 2. Décomposition de la contribution à la réduction des inégalités avant et après transferts en 2018

	En % du revenu national net	Indice de Gini		
		Niveau	Contribution à la réduction en niveau	Contribution à la réduction en %
Revenu avant transferts	100,0	0,38		
Taxes sur les produits et la production	-16,4	0,19	-0,03	-15,4
Impôts sur les revenus et le patrimoine	-15,5	0,59	0,03	15,6
Cotisations sociales	-24,1	0,34	-0,01	-4,8
<i>dont cotisations retraites</i>	-13,0	0,38	0,00	-0,3
Revenu primaire après prélèvements	45,1	0,42		
Transferts en espèces	25,5	0,11	0,07	33,4
Retraites	16,9	0,26	0,02	10,1
Autres transferts sociaux en espèces	8,6	-0,18	0,05	23,3
Revenu disponible ¹	69,4	0,29		
Transferts en nature	20,6	-0,12	0,10	50,4
Dépenses collectives ²	7,8	-0,03	0,03	15,6
Autres transferts	2,3	-0,01	0,01	4,3
Niveau de vie élargi	100,0	0,18	0,21	100,0

1. Y compris profits non distribués.

2. Y compris épargne des administrations publiques nette de consommation de capital fixe (CCF).

Note : les indices de Gini sont calculés à partir des montants agrégés par dixième. Cette approximation se justifie par les propriétés linéaires de l'indicateur sur des variables continues. Aucun reclassement n'est réalisé selon les lignes du tableau, les dixièmes de population sont calculés à partir du revenu disponible par unité de consommation.

Lecture : l'indice de Gini des impôts sur les revenus et le patrimoine est de 0,59, supérieur de 0,21 à celui du revenu avant transferts, ce qui indique que ce transfert est progressif. Il contribue à réduire les inégalités à hauteur de 0,03 (égal à 0,21 multiplié par le poids de ces impôts, 15,5 %). Cela correspond à une contribution de 15,4 % à la baisse de 0,21 de l'indice de Gini liée à la redistribution.

Champ : France.

Source : Comptes nationaux distribués 2018 (Revenus et patrimoine des ménages, Insee, 2021).

Les effets respectifs des transferts en espèces, des transferts en nature et des services publics dans la réduction des inégalités dépendent aussi de leur poids dans les dépenses totales. Il est possible de calculer un indicateur d'efficacité de la dépense publique en rapportant l'effet de réduction des inégalités (toujours mesurée par l'indice de Gini) par milliard d'euros dépensés (tableau 3). Les retraites, dont l'objet n'est pas de réduire les inégalités mais bien de maintenir

Eclairages

dans une certaine mesure le revenu d'activité, présente logiquement une faible efficacité à cet égard, entre 4 et 5 fois plus faible que les autres transferts sociaux en espèces (chômage, autres revenus de remplacement, famille, pauvreté). L'indice, égal à 100 pour l'ensemble des dépenses publiques, est de 34 pour les retraites contre 152 pour les autres prestations en espèces. Les transferts en nature contribuent fortement à la baisse des inégalités, avec un indice de 137.

Tableau 3. Efficacité de la dépense publique en matière de réduction des inégalités

	Contribution à la réduction de l'indice de Gini / milliard d'euros dépensé	Base 100
Total	0,000186	100
Transferts en espèces	0,000137	74
Retraites	0,000063	34
Autres transferts sociaux en espèces	0,000282	152
Transferts en nature	0,000255	137
Dépenses collectives²	0,000168	90

Lecture : un milliard d'euros de transferts en nature permet de réduire le Gini (indice d'inégalité) de 0,000255. En prenant pour base 100 l'ensemble des dépenses publiques, il est de 137 pour les transferts en nature.

Source : calculs à partir du tableau précédent (Insee, Décomposition de la contribution à la réduction des inégalités avant et après transferts – 2018).

Une comparaison des moyens consacrés aux habitants de Mayotte et des autres régions

Deux enseignements peuvent être tirés des travaux de l'Insee lorsqu'il s'agit d'examiner l'effet des dispositifs sur la réduction des inégalités. Comme les prélèvements, pris dans leur ensemble, sont plutôt neutres au regard de la réduction des inégalités (ils sont même légèrement régressifs), se limiter aux seuls transferts et dépenses publiques ne modifie pas le constat d'ensemble que l'on pourrait tirer, *a fortiori* si l'objectif est d'apprécier l'effort consacré aux différentes régions sous la forme de dépenses publiques. Ces travaux montrent aussi qu'on ne peut pas se limiter aux seuls transferts en espèces et justifie qu'on examine également les transferts en nature et les services publics collectifs, autrement plus importants pour réduire les inégalités.

Eclairages

Données disponibles au niveau régional ¹⁴ et méthode proposée

L'Insee fournit pour l'année 2018 une décomposition du revenu disponible brut moyen des ménages pour chaque région française, et notamment le niveau des prestations sociales en espèces ainsi que les cotisations et impôts directs (Berton, 2021).

Pour les transferts en nature (dépenses de consommation finale individuelle) et les services publics (dépenses de consommation collective), qu'à l'instar de l'Insee nous appellerons parfois « services publics » par facilité dans la suite de cet article, nous ne disposons pas de données au niveau régional. Il n'existe en effet pas de données de comptabilité nationale régionales selon une approche par la demande, et en conséquence on ne dispose pas de données sur la dépense de consommation des administrations publiques à ce niveau. Les seules données de comptabilité nationale au niveau régional sont relatives à une approche par la production. Pour procéder à une évaluation des dépenses de « services publics », on propose de prendre la valeur ajoutée de la branche « administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale ¹⁵ ». Cette valeur correspond à l'essentiel des transferts en nature et des services publics non marchands, notamment l'éducation et la santé. Du point de vue de la production, cette branche comprend certes aussi des agents privés, mais leur activité est de fait essentiellement financée par des fonds publics : professionnels de santé en libéral et cliniques privées ; établissements d'enseignement privé sous contrat ; associations et établissements à but non lucratif notamment en matière d'hébergement médico-social et social et d'action sociale sans hébergement.

Une telle approche retient l'essentiel des dépenses des services publics dans les « services principalement non marchands ». D'autres dépenses dans des services « principalement marchands » ne sont pas pris en compte, ainsi que ceux d'autres branches des services (« activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien » pour des dépenses de recherche ; « Hébergement et restauration » par exemple pour la part des dépenses de cantine scolaire prise en charge directement par les collectivités territoriales). La valeur ajoutée de la branche « administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » est au niveau national une bonne approximation des dépenses publiques en transferts en nature et en services publics. Son montant est de 467,1 milliards d'euros en 2018, soit une valeur très proche des dépenses de consommation des administrations pour les services principalement non marchands (« Administration publique », « Enseignement », « Santé humaine et action sociale ») qui est de

¹⁴Il n'existe pas de données au niveau départemental.

¹⁵La branche regroupe « Administration publique et défense - sécurité sociale obligatoire », « Enseignement », « Activités pour la santé humaine », « Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement ». Cette approche est également suivie par Ecalte (2021).

Eclairages

461 milliards d'euros en 2018 : 177,9 de dépenses de consommation collective (services publics collectifs) ¹⁶ et 283,1 de dépenses de consommation individuelle (prestations en nature) ¹⁷.

Résultats sur les dépenses publiques par habitant au niveau régional

Un premier résultat est que les prestations en espèces par habitant en 2018 sont d'un niveau moyen assez proche pour les régions métropolitaines (tableau 4). Ce niveau dépend d'une part du poids des dépenses de retraite, les régions ayant une plus grande part de retraités (et de meilleurs pensions) en bénéficiant davantage, d'autre part de l'importance des autres transferts en espèces (prestations chômage, autres revenus de remplacement, famille, pauvreté), les régions connaissant de plus grandes difficultés économiques étant davantage bénéficiaires. Au total, les différences sont relativement limitées entre les régions métropolitaines. Les montants sont beaucoup plus faibles dans les Drom. À Mayotte, les prestations en espèces par habitant représentent seulement 9 % du montant pour la France entière. Ce niveau extrêmement faible provient à la fois du nombre beaucoup plus faible de personnes âgées dans la population mais aussi de prestations sociales, retraites incluses, d'un accès plus difficile et avec des barèmes dégradés.

¹⁶Les autres dépenses de consommation collective des administrations portent sur les services marchands (13,1 milliards d'euros), et proviennent presque exclusivement des services du poste « Recherche-développement scientifique ».

¹⁷Les autres dépenses de consommation individuelle des administrations portent sur l'industrie (31 milliards), essentiellement l'industrie pharmaceutique (27 milliards), et sur les services principalement marchands (43,8 milliards), surtout dans la culture et dans l'immobilier.

Eclairages

Tableau 4. Prestations en espèces et dépenses de services publics par habitant en 2018

Régions	Prestations en espèces par habitant		Dépenses de transferts en nature et de services publics par habitant *		Total	
	En euros	100 – France entière	En euros	100 – France entière	En euros	100 – France entière
Auvergne-Rhône-Alpes	7 631	101	6 521	93	14 152	98
Bourgogne-Franche-Comté	8 402	112	6 430	92	14 832	102
Bretagne	7 821	104	6 452	92	14 273	98
Centre-Val de Loire	8 145	108	6 188	89	14 333	99
Corse	6 757	90	7 877	113	14 634	101
Grand Est	7 656	102	6 521	93	14 177	98
Hauts-de-France	7 105	94	6 855	98	13 960	96
Île-de-France (IDF)	6 914	92	8 106	116	15 020	104
Normandie	8 122	108	6 567	94	14 689	101
Nouvelle-Aquitaine	8 226	109	6 895	99	15 121	104
Occitanie	7 769	103	6 916	99	14 685	101
Pays de la Loire	7 730	103	6 033	86	13 763	95
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8 003	106	7 399	106	15 402	106
France métropolitaine	7 636	102	6 950	100	14 586	101
France métropolitaine hors IDF	7 803	104	6 681	96	14 484	100
DOM	3 998	53	7 270	104	11 268	78
Guadeloupe	5 280	70	9 295	133	14 575	101
Martinique	4 806	64	8 681	124	13 487	93
Guyane	2 846	38	5 013	72	7 859	54
La Réunion	4 466	59	7 517	108	11 983	83
Mayotte	707	9	4 863	70	5 570	38
France entière	7 523	100	6 975	100	14 498	100

*Approchées par la valeur ajoutée par habitant de la branche « Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » (voir le texte pour les explications).

Source : calculs propres à partir de données de l'Insee (comptabilité nationale et comptes régionaux des ménages – base 2014).

Des ressources publiques à augmenter fortement

S'agissant des services publics (transferts en nature et dépenses publiques collectives), les écarts sont également limités entre les régions métropolitaines, à l'exception de la région Île-de-France qui, dans un pays très centralisé, concentre beaucoup d'administrations, et dans une moindre

Eclairages

mesure de la Corse. Le montant par habitant est en moyenne légèrement plus élevé dans les régions ultramarines mais avec de fortes disparités. Comme ces dépenses sont surtout des coûts de fonctionnement, eux-mêmes essentiellement constitués de dépenses de salaires, ce coût plus élevé doit être relativisé au regard du service rendu à la population. En effet, pour des raisons liées à l'histoire de l'administration dans ces terres, mais aussi pour tenir compte de leurs plus grandes difficultés et d'un coût de la vie plus élevé, les agents publics reçoivent des rémunérations très fortement majorées (40 % à Mayotte). Schématiquement, pour un même service, par exemple celui d'un enseignant devant sa classe ou d'un professionnel de santé à l'hôpital, les moyens financiers nécessaires doivent être de l'ordre de 40 % plus élevés qu'en métropole. Dit autrement, pour un même service rendu, pour une égalité des droits aux usagers, les dépenses de services publics par habitant devraient y représenter de l'ordre de 140 % du niveau de la métropole. On s'y approche un peu à la Guadeloupe et à la Martinique, territoires par ailleurs vieillissants et où les besoins en matière de soins sont importants. Cette situation explique, au moins en partie, que les effectifs dans l'hôpital public y soient par exemple plus importants en moyenne dans ces deux territoires (encadré). Les dépenses de services publics par habitant y représentent respectivement 133 et 124 % de celles constatées en moyenne en France. Elles sont de 108 % à la Réunion. En revanche, en Guyane et à Mayotte, où un service égal rendu aux habitants nécessiterait un niveau d'environ 140 % du niveau moyen national, elles s'élèvent à seulement 72 et 70 % respectivement.

Lorsqu'on prend ensemble les prestations en espèces et les dépenses de services publics, l'effort consacré diffère très peu entre les régions métropolitaines, autour de 14 600 euros par habitant en moyenne. Le niveau est également sensiblement le même en Guadeloupe et légèrement plus faible en Martinique (-7 % par rapport à la moyenne nationale). Il est en revanche beaucoup plus faible à la Réunion (-17 %), en Guyane (-46 %) et surtout à Mayotte (-62 %).

Eclairages

Encadré. Les moyens pour l'hôpital public à Mayotte en comparaison des autres régions

Un moyen d'apprécier les moyens mis dans l'hôpital public selon les régions est de comparer le « taux d'administration » ou nombre d'agents travaillant dans la fonction publique hospitalière (en équivalents temps plein) pour 1 000 habitants (tableau 5).

En métropole, les écarts de cet indicateur vont quasiment de 1 à 2 entre les régions les moins bien et les mieux loties. Il va de 1 à 3 entre les départements. Les départements les moins bien dotés y sont certains départements autour de Paris. Paris compense d'une certaine manière, même si au niveau régional, l'Île-de-France apparaît comme la région métropolitaine où le taux est le plus faible.

Dans les Dom, si les moyens humains de l'hôpital public sont supérieurs à la moyenne nationale à la Martinique et en Guadeloupe, ils sont en revanche beaucoup plus faibles dans les trois autres départements ultramarins.

À Mayotte, le niveau est d'environ la moitié du niveau national : 8 pour 1 000 habitants contre 16,4 en France métropolitaine. La plus grande jeunesse de la population ne peut expliquer une telle différence. Ce constat est d'autant plus inquiétant que la médecine de ville (médecine libérale) y est embryonnaire et ne peut compenser : y exercent 12 libéraux pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2019 contre 178 en métropole, soit 15 fois moins environ (source : ARS).

L'hôpital public, et son unique établissement public, le Centre hospitalier de Mayotte (CHM) ¹, y détient de fait un quasi-monopole dans la prise en charge des soins, y compris donc les soins primaires, alors que l'hôpital représente moins de la moitié de l'activité en métropole (47 % des dépenses de consommation de soins et biens médicaux, en incluant les établissements privés). Pourtant, le CHM dispose seulement de 79 médecins pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2019 contre 130 en métropole, soit 40 % de moins. La difficulté est notamment liée aux problèmes de recrutement. Selon le projet de loi, sur 250 postes de médecins autorisés pour le CHM, 96 sont vacants. Ce problème ne touche pas que les médecins mais tous les personnels de l'hôpital (sages-femmes, infirmières, aides-soignantes, etc.). Une des raisons est qu'il n'existe pas, ou n'existait encore pas il y a très peu de temps, de formations de personnel sur place en raison des choix politiques effectués de longue date par l'autorité métropolitaine ².

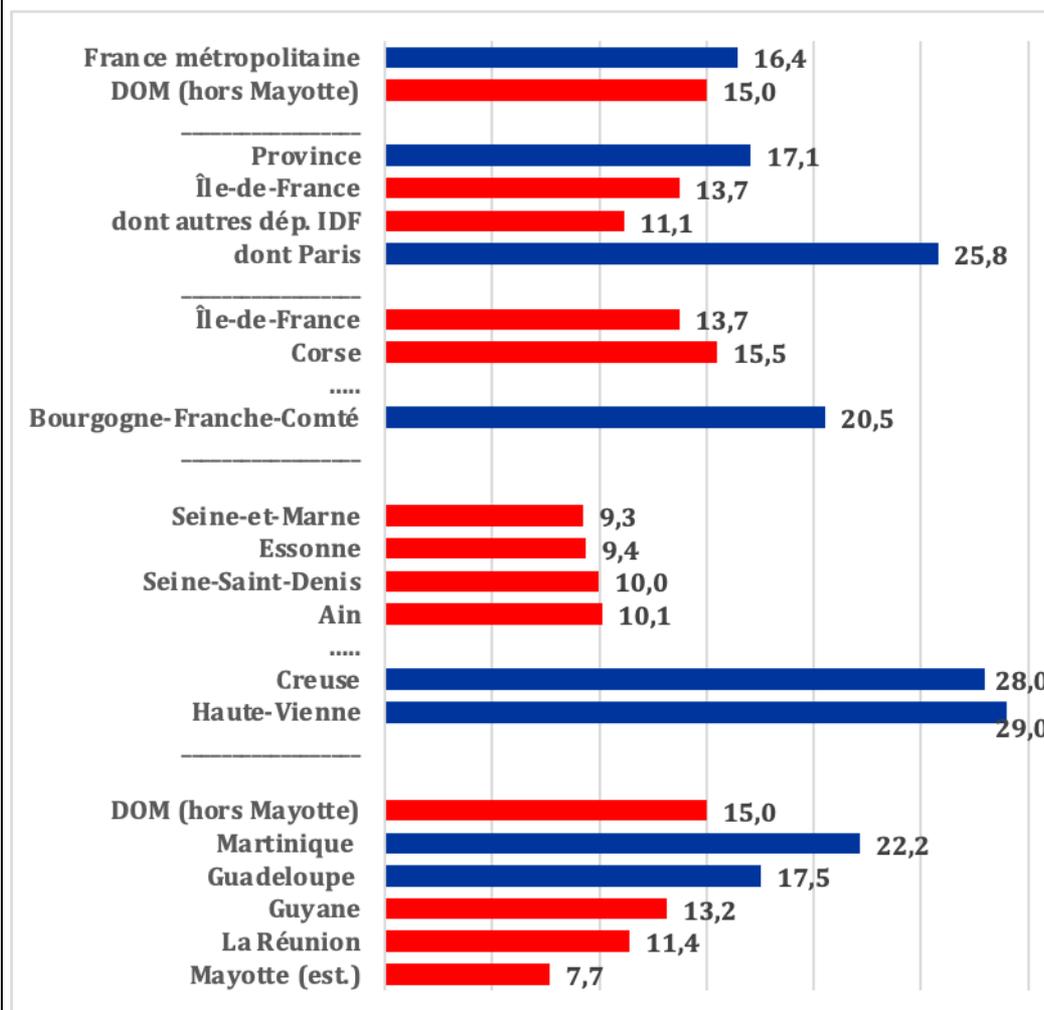
Ces constats – moindres moyens, difficultés de recrutement et manque de personnel formé sur place – valent également pour d'autres services publics comme l'éducation et l'action sociale.

1. 18 sites dont 1 hôpital central, 4 antennes périphériques et 13 centres de consultations médicales (ex-« dispensaires »).

2. La première génération d'infirmiers et infirmières formées à Mayotte date de 2021...

Eclairages

Tableau 5. Nombre d'agents de la fonction publique hospitalière * pour 1 000 habitants au 31 décembre 2018



* En équivalents temps plein.

Note : s'agissant des régions et des départements métropolitains, seuls les niveaux les plus faibles et les plus élevés sont indiqués.

Lecture : en métropole, le nombre d'agents de la fonction publique hospitalière (en équivalents temps plein) pour 1 000 habitants, ou « taux d'administration de l'hôpital public », est fin 2018 le plus faible dans la région Île-de-France (13,7) et le plus élevé dans la région Bourgogne-Franche-Comté (20,5).

Source : calculs à partir du rapport annuel sur la fonction publique – édition 2020. Sauf pour Mayotte : estimation à partir des données diffusées par le Centre hospitalier de Mayotte (CHM) et de la Chambre régionale des comptes.

Eclairages

Conclusion

Avec un montant en 2018 de près de 5 600 euros par habitant, l'effort consacré à Mayotte atteint selon notre estimation environ 1,5 milliard d'euros pour l'année 2018, soit le montant affiché par le gouvernement dans son projet de loi. Pour améliorer la situation à Mayotte et réduire les écarts avec les autres régions françaises, tout n'est certes pas qu'une question de moyens. Cependant, pour atteindre la parité avec les autres régions françaises, l'effort devrait être trois fois plus élevé à Mayotte, et même davantage si l'on souhaite garantir un niveau de service public équivalent, compte tenu des majorations de salaires. Si l'on considère en outre la situation économique et sociale de l'île, les besoins énormes et les nombreux retards largement documentés, et imputables aux carences de l'État depuis des décennies et d'une certaine manière depuis que ce territoire et ses habitants sont dirigés par la métropole (1841), c'est sans doute bien davantage de moyens qui seraient nécessaires pour faire justice aux habitants de Mayotte.

RÉFÉRENCES

- ACCARDO A., ANDRÉ M., BILLOT S., GERMAIN J-M., SICSIC M. (2021), « RÉDUCTION DES INÉGALITÉS : LA REDISTRIBUTION EST DEUX FOIS PLUS AMPLE EN INTÉGRANT LES SERVICES PUBLICS », IN BODIER M., LABARTHE J., SICSIC M. (DIR.), REVENUS ET PATRIMOINE DES MÉNAGES, PARIS, INSEE, P. 77-91, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371304>.
- BAUDE J. (2011), « LES EFFETS DES POLITIQUES SOCIALES ET FISCALES SUR LES ÉCARTS DE REVENU DES MÉNAGES ENTRE MÉNAGES ULTRAMARINS ET MÉTROPOLITAINES », POLITIQUES SOCIALES ET FAMILIALES, N° 106, DÉCEMBRE, P. 65-81, https://www.persee.fr/doc/caf_2101-8081_2011_num_106_1_2652.
- BERTON F. (2021), « ÉLABORATION DU REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES PAR RÉGION. DOCUMENT DE TRAVAIL MÉTHODOLOGIQUE », DOCUMENTS DE TRAVAIL, N° H2021-03, INSEE, 26 JUILLET, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5404166>.
- DIRECTION DU TRÉSOR (2021), « BILAN REDISTRIBUTIF 2017-2022 » IN RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER, ANNEXÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022, SEPTEMBRE, P. 42-52, <https://bit.ly/3s9UOxN>.
- ECALLE F. (2021), « LA REDISTRIBUTION ENTRE LES RÉGIONS », LES COMMENTAIRES DE L'ACTUALITÉ, FIPECO, 2 DÉCEMBRE, <https://bit.ly/3v4XjDD>.
- GAY J-C. (2008), L'OUTRE-MER FRANÇAIS. UN ESPACE SINGULIER, PARIS, BELIN.
- INSEE (2020), « REDISTRIBUTION MONÉTAIRE », IN FRANCE, PORTRAIT SOCIAL, ÉDITION 2020, PARIS, INSEE, P. 256-257, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4797610>.
- INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES (2021), « LES IMPACTS REDISTRIBUTIFS DU BUDGET 2022 SUR LES MÉNAGES, ET RÉTROSPECTIVE DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES », PRÉSENTATION À LA GRANDE CONFÉRENCE SUR L'ÉVALUATION DU BUDGET, NOVEMBRE, <https://bit.ly/3BGp72a>.
- MEKKAOUI J. (2016), « LES PRIX SONT PLUS ÉLEVÉS DE 6,9 % À MAYOTTE », INSEE ANALYSES MAYOTTE, N° 9, 14 AVRIL, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908414>.