



#outremer

THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER

Mars 2021

Quelques pistes pour réduire les inégalités économiques en outre-mer

Synthèse

Le niveau de pauvreté économique ainsi que celui des inégalités, importants au niveau national, le sont encore davantage dans les DOM. Il s'agit ici de proposer quelques mesures à mettre en œuvre qui visent à réduire les inégalités économiques dans les DOM.

-Tenter de réintégrer les chômeurs sans qualification (loi des territoires zéro chômeur de longue durée) et éviter d'en créer par une formation en alternance accrue pour les jeunes.

- Augmenter les revenus des plus pauvres travailleurs par une revalorisation de la prime à l'emploi en recyclant les économies de la baisse progressive de la réduction de l'impôt sur le revenu dans les DOM et des pauvres non travailleurs en tentant de mettre fin au non- recours aux prestations sociales dues.

- Favoriser la création d'entrepreneurs indépendants en développant le micro-crédit, notamment en recyclant une partie des économies liées à la suppression de la TVA NPR.

Réduire durablement et sensiblement les inégalités exige la mise en place d'une politique spécifique qui remette en question beaucoup des choix actuellement en vigueur, une politique davantage orientée sur la demande avec une revalorisation des revenus les plus bas et une refonte totale des politiques fiscale et patrimoniale.

Cette fiche ne se fixe évidemment pas de tels objectifs.

Il s'agit ici beaucoup plus modestement de donner, à partir des procédures existantes, quelques pistes qui pourraient permettre de réduire les inégalités économiques qui existent sur l'ensemble de la France, mais de façon plus significative en outre-mer.

I- Pauvreté et inégalité en outre-mer

Dans les départements d'outre-mer, le niveau de vie¹ des habitants est globalement inférieur à celui de la population métropolitaine.

En 2017, le niveau de vie médian qui divise la population en deux parties égales était mensuellement de 1360€ en Martinique et de 1310€ en Guadeloupe. Ces niveaux de vie étaient inférieurs de respectivement 20 et 23% à celui de la France métropolitaine égal pour cette même année à 1700€ par mois. Ce même niveau de vie était à la Réunion de 1160€, de 920€ en Guyane et de 260€ à Mayotte.

En bas de la distribution des revenus le niveau de vie plafond des 30% les plus modestes était proche aux Antilles et à la Réunion et se situait environ un tiers en deçà de celui de la métropole. Pour la Guyane, il lui était inférieur de plus de 50%. Trois personnes sur 10 avaient un niveau de vie inférieur à 950€ par mois aux Antilles, 850€ à la Réunion et à 640€ en Guyane contre 1340€ en métropole.

Mais ces écarts se réduisent pour les hauts revenus. Les 10% des personnes les plus aisées avaient un niveau de vie supérieur à 2800€ par mois dans les 4 DOM historiques comme en métropole.

Si le niveau de pauvreté est plus important dans les DOM avec des niveaux de revenus très faibles dans le bas de la distribution, les inégalités de niveaux de vie sont également plus prononcées.

L'indice de Gini, qui vaut 0 pour une répartition parfaitement égalitaire et 1 pour une répartition totalement inégalitaire, où tous les revenus sont détenus par une seule personne, était en 2011 de 0,42 pour la Guadeloupe et la Guyane, de 0,41 pour la Martinique, de 0,49 pour Mayotte, de 0,39 pour La Réunion et de 0,29 en 2015 en France métropolitaine Sources : ISPF, ISEE, Eurostat.

Cet indice qui n'est pas régulièrement calculé pour les DOM, ce qui est regrettable, est ancien mais les chiffres plus récents montrent que les inégalités ont augmenté.

¹ Définition

Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

Taux de pauvreté et indicateur d'inégalités en 2017

	Taux de pauvreté/seuil national (en%)	Indicateur d'inégalités : Revenus des 20% les plus riches/revenus des 20% les plus pauvres	Seuil local	
			Seuil mensuel (en euro)	Taux de pauvreté (en %)
Guadeloupe	34	5,9	790	19
Martinique	33	5,7	820	21
Guyane	53	10,5	550	23
La Réunion	42	5,4	700	16
Mayotte	77	>80	160	42
France métropolitaine	14	4	1020	15

Source : INSEE, budget des familles 2017

La notion de pauvreté doit tenir compte de la situation socio-économique de l'environnement territorial de résidence, c'est pourquoi, le seuil de pauvreté au niveau local est fixé à 60% du niveau de vie médian du département et non du niveau de vie médian national.

Explications du tableau : en 2017, 34% des guadeloupéens sont pauvres selon le seuil national fixé à 60% du niveau médian national. En Guadeloupe, la masse des revenus des 20% de personnes les plus aisées est 5,9 fois plus élevée que celle des 20% les plus pauvres. Le seuil de pauvreté local (60% du niveau de vie médian départemental) est de 790€ en Guadeloupe et 19% des guadeloupéens ont un niveau de vie inférieur à ce seuil.

II- Caractéristiques de la pauvreté

Toujours selon cette même étude de l'INSEE sur 2017, les caractéristiques de la pauvreté sont les mêmes qu'en métropole, mais à des niveaux d'intensité supérieurs.

- Chômage : les ménages dont la personne de référence est chômeur ou inactif sont les plus fortement touchés par la pauvreté quel que soit le seuil de référence, national ou local. Au moins 80% d'entre elles ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté aux Antilles et à la Réunion, 93% en Guyane et la quasi-totalité à Mayotte.
- Niveau de diplôme : dans les DOM, moins de 10% des ménages dont la personne de référence est diplômée du supérieur sont pauvres. A l'inverse, près de la moitié des peu ou pas diplômés sont pauvres aux Antilles et ce taux atteint 59% à la Réunion, 77% en Guyane et 91% à Mayotte.
- Jeunesse des ménages : comme en métropole, la pauvreté est plus fréquente pour les ménages jeunes dont la personne de référence a moins de 35 ans.

- Les familles monoparentales sont les plus exposées à la pauvreté. Le plus souvent, le parent isolé, généralement la mère, assure l'intégralité des besoins du ménage et est plus souvent sans emploi ou peu diplômé que dans les autres types de ménages.

III- Des pistes de réduction des inégalités

1) La création d'emplois pour les chômeurs peu ou pas diplômés

a. *Les territoires zéro chômeur de longue durée*

Ce dispositif, issu d'une initiative d'ATD Quart-Monde, a été créé par une loi du 29 février 2016, il est expérimenté depuis 2017 dans 10 territoires.

Des personnes en chômage de longue durée sont employées en contrat à durée indéterminée (CDI) par des entreprises de l'économie sociale et solidaire dites entreprises à but d'emploi (EBE), pour des activités non couvertes par le secteur privé des bassins d'emploi concernés (recycleries, épiceries, garages solidaires...). Leur salaire est financé par une réaffectation des montants liés aux coûts du chômage (indemnités, RSA, autres minimas sociaux...).

Un premier bilan sur l'expérimentation déjà réalisée montre que 1 849 personnes se sont déclarées volontaires. Parmi ces volontaires, 1 112 sont sortis de la privation d'emploi.

Ces salariés étaient privés d'emploi depuis 53,9 mois en moyenne, avec un âge moyen de 44 ans et reconnus en situation de handicap pour 21 % d'entre eux.

Une nouvelle loi du 14 décembre 2020 prévoit de prolonger l'expérimentation pour cinq ans supplémentaires. Elle prévoit également de l'étendre progressivement à 50 nouveaux territoires en plus des dix prévus existants.

Le financement du dispositif est assuré par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée : Etat, collectivités territoriales volontaires, établissements publics de coopération intercommunale volontaires et organismes publics et privés volontaires susceptibles de tirer un bénéfice financier de ces embauches, avec pour objectif que ce bénéfice soit supérieur au coût du dispositif.

Comme auparavant, les autres collectivités locales et les organismes publics et privés des bassins d'emploi sélectionnés pourront contribuer volontairement.

Un nouveau "CDI inclusion" pour les seniors est instauré. Les structures d'IAE (insertion par l'activité économique) pourront embaucher en CDI des salariés de 57 ans et plus, en difficultés socio-professionnelles, afin de construire avec eux un parcours jusqu'à leur retraite.

Les entreprises, les ateliers et chantiers d'insertion pourront mettre des travailleurs en insertion à disposition d'un employeur, via un "contrat passerelle" qui pourra se traduire par leur embauche durable ou leur retour dans le monde de l'insertion.

Si l'impact de cette mesure est limité, l'approche est très intéressante, car elle permet une action concertée entre différents partenaires que sont l'état, les collectivités territoriales et les entreprises.

Les territoires d'outre-mer devraient se porter volontaires pour cette expérimentation qui est adaptée à un chômage de longue durée de personnes peu ou pas diplômées qui constituent une part importante du chômage outre-mer. Par ailleurs, les emplois visés sont liés notamment à la gestion des déchets, au maraichage, bucheronnage, recyclage des métaux, autant de secteurs où les besoins sont réels en outre-mer.

b. Le microcrédit

Le microcrédit professionnel est en constant développement en outre-mer.

En permettant la création de microentreprises et l'officialisation du travail informel ainsi que l'accès aux crédits bancaires classiques et l'accompagnement à la création d'entreprises, le microcrédit professionnel est particulièrement bien adapté à l'outre-mer.

Les prêts bénéficient en majorité à la population des 25/39ans et aux femmes et pour une proportion importante à des personnes en situation d'exclusion. En revanche, les moins de 25 ans sont peu présents.

Les secteurs les plus bénéficiaires du microcrédit sont aussi ceux où le travail informel est le plus importants : vente ambulante, entretien d'espaces verts, couture, réparation de véhicules, services de beauté à domicile, petite agriculture vivrière etc.

Le microcrédit professionnel vise à apporter une solution de financement, mais également un appui, à des personnes en situation d'exclusion pour lesquelles la demande de crédit n'est pas servie en outre-mer par les banques traditionnelles, plus enclines à offrir du microcrédit personnel que professionnel.

Les organismes habilités à faire du micro-crédit sont nombreux et de statuts variés.

1-Dans l'hexagone, comme dans l'outre-mer, seuls deux possèdent le statut d'IMF (institution de micro finance) qui les autorisent à refinancer leurs activités par des ressources propres et des ressources empruntées auprès des établissements de crédit, il s'agit de l'ADIE (association pour le droit à l'initiative économique) et créa-sol (orienté vers l'économie sociale et solidaire).

l'ADIE

Organisme implanté dans tout l'outre-mer, un certain nombre de caractéristiques des prêts accordés peuvent être soulignées :

Au total, 29000 microcrédits ont été accordés en 2020 dont 9000 sur l'ensemble de l'outre-mer soit 1/3 du total pour un montant de l'ordre de 50M€. Pour les seuls DOM le total est de 5700 crédits avec environ 2000 pour la Réunion, 900 dans chacune des régions de la Guadeloupe et la Martinique, 800 en Guyane et plus de 1000 à Mayotte.

Rappelons que les taux d'impayés sont dans le secteur du micro-crédit particulièrement bas. 93% des crédits sont remboursés intégralement. Les meilleures performances de remboursement se situent à Mayotte et à la Réunion.

Les taux d'intérêt sont pour ce type de crédit particulièrement élevés, pour un montant maximum de 15 000€ (contre 12 000€ en métropole) sur une durée de 46 mois maximum, le taux fixe est de 7,45% avec une caution personnelle obligatoire sur la moitié du montant du crédit.

Ces intérêts couvrent le refinancement de l'ADIE auprès des banques (et de l'AFD pour 28 M€ en 2020), un autofinancement de l'association fixé à 30% des prêts octroyés, plus environ 1/3 de ses frais de fonctionnement : représentations dans l'ensemble des outre-mer et accompagnement des micro-entrepreneurs.

L'ADIE compte 600 salariés dont environ 150 en outre-mer. Elle s'appuie aussi sur 1300 bénévoles sensiblement plus nombreux en métropole qu'en outre-mer.

Le solde de ses frais de fonctionnement est assuré par des subventions des pouvoirs publics (3,3M€ sur 2 ans du ministère de l'outre-mer), des collectivités locales, de l'AFD, de la BPI, du FSE, soit pour 2020 un total de 25M€ pour l'ensemble de l'outre-mer.

Créa-sol

Implanté seulement à la Réunion, l'organisme délivre des micros crédits professionnels d'un montant maximum de 12000 € sur une durée maximale de 5 ans avec un taux d'intérêt fixe de 5% au bénéfice des entreprises en création et aux entreprises de moins de trois salariés et de moins de 5 ans d'existence.

2- Les autres acteurs non bancaires sont le plus souvent des associations d'utilité publique qui permettent la mise en relation des demandeurs de crédits avec les différents partenaires (IMF, banques...) et proposent, à partir de ressources privées et parfois publiques, des financements directs via l'octroi de prêts d'honneur facilitant l'obtention de crédits bancaires.

Initiative - France : présente dans tous les DOM, l'association offre des prêts d'honneur à la personne à taux zéro, sans garantie entre 3000€ et 50000€?) pour renforcer l'apport personnel et créer un effet de levier sur l'obtention du prêt bancaire.

France - Active : présent en Martinique, à la Réunion et à Saint Martin. Accompagnement et financement de l'économie sociale et solidaire. Financement privé pour octroyer des prêts, des garanties de prêts ou des investissements en fonds propres. Partenariat avec le public comme la mise en œuvre du fonds de soutien de 30M€ créé par le secrétariat d'Etat à l'économie sociale et solidaire afin d'aider dans le contexte de la crise économique et sanitaire actuelle des entreprises de ce secteur employant entre 1 et 10 salariés.

Alysé Réunion : déclinaison spécifique à la Réunion, offre aux PME de plus de 3 ans s'engageant à créer au moins 3 emplois un accompagnement à leur développement et un prêt d'honneur d'un maximum de 50 000€ remboursable en 60 mois et refinancé à partir de fonds privés et publics.

3- D'autres acteurs sont plus spécifiquement orientés vers l'accompagnement de la création de microentreprises dans la définition de leur projet et de sa faisabilité et dans la recherche de financement.

Les boutiques de gestion : sont présentes dans tous les DOM, accompagnent le porteur de projet pour affiner ses idées, lui proposent des formations, l'aident sur la création de l'entreprise avec éventuellement un test en couveuse. Elles participent également à la mobilisation des financements nécessaires grâce à des partenariats avec des banques et des acteurs du financement participatif.

L'union des couveuses : dispositif d'accompagnement pour tester un projet en grandeur réelle et apprendre le métier de chef d'entreprise par un coaching individuel et des formations collectives sur 10 mois en moyenne. Organisme financé par l'Europe et BPI France.

Ces organismes très utiles sont aussi très nombreux avec des spécificités, mais aussi beaucoup d'actions semblables. Tous font appel au financement public soit pour une partie du refinancement des prêts, soit plus largement pour couvrir des frais de fonctionnement.

Une coordination et une mutualisation de certaines fonctions pourraient sûrement être envisagées, même si les organismes y sont réticents.

Ceci étant, un certain nombre de pistes peuvent être envisagées pour aider ces organismes :

- *Consolider les systèmes de garantie des prêts avec dans les DOM le fonds de cohésion sociale et le fonds européen d'investissement, peut-être aussi un fonds de garantie de l'AFD afin qu'ils puissent avoir la capacité de suivre l'accroissement du nombre de projets.*
- *Augmenter l'aide au fonctionnement de façon à pouvoir couvrir l'ensemble de chacun des territoires avec davantage de conseillers et par exemple l'utilisation de camionnettes aménagées. Une partie, encore non réaffectée, des économies réalisées par la suppression de la TVA non payée et récupérable, évaluée globalement par les services du ministère des finances à 100M€ par an, pourrait être destinée à aider les organismes de microcrédit à couvrir leur frais de fonctionnement.*
- *Aider à trouver des conseillers bénévoles en outre-mer qui sont encore trop peu nombreux.*
- *De façon plus ponctuelle dans le contexte de la pandémie, et afin de pérenniser les projets déjà financés, la décision d'arrêt du fonds de solidarité fin février 2021 risque d'être particulièrement néfaste pour l'outre-mer.*

2) Le développement de l'apprentissage et de la formation en alternance

L'apprentissage qui repose sur l'alternance entre enseignement au centre de formation des apprentis (CFA) et formation au métier chez l'employeur avec lequel l'apprenti a signé son contrat, offre des avantages certains pour les jeunes : bénéficier d'une formation générale, théorique et pratique, recevoir une qualification professionnelle, confirmée par un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique. Ces qualifications augmentent significativement les chances de trouver un travail.

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, les régions assurent la mise en œuvre des actions d'apprentissage.

Après la loi « avenir professionnel » de 2018, il n'est plus nécessaire d'obtenir une autorisation administrative pour ouvrir un CFA : sur simple déclaration, une collectivité locale, un organisme de formation ou une entreprise peuvent maintenant ouvrir leur propre centre de formation d'apprentis.

Il convient de noter que cette décision a déjà permis une augmentation sensible du nombre des apprentis.

Les ressources de financement d'un CFA sont essentiellement :

- la taxe d'apprentissage, égale à 0,68% de la masse salariale qui est la ressource principale,
- la participation de l'organisme gestionnaire,
- les subventions de l'État ou de la région si la convention de création prévoit un financement.

La loi de 2018 a décidé que le financement annuel sera déterminé en fonction du nombre d'apprentis inscrits dans chacun des centres et non plus selon une enveloppe globale accordée par les régions.

Comme le rappelait le sénateur martiniquais Antiste lors d'une séance de questions orales en juin 2019, la principale cause des difficultés de développement de l'apprentissage en outre-mer est celle de la nature du tissu économique principalement constitué de microentreprises souvent unipersonnelles qui ont des difficultés pour accueillir un apprenti.

Il conviendrait en conséquence qu'une plus grande coopération s'opère entre les entreprises de toute taille, les collectivités territoriales et les organismes consulaires afin de créer des CFA spécifiques dans les métiers en tension où les entreprises ont du mal à recruter et où les collectivités territoriales ont également des besoins : gestion des déchets, gestion de l'eau, énergies renouvelables par exemple, ne plus laisser l'essentiel de la gestion de l'apprentissage aux seules chambres des métiers, mais utiliser davantage les possibilités de la réforme de 2018.

3) Les prestations sociales

a- L'aide aux travailleurs pauvres

- *La prime d'activité*

La prime d'activité remplace le RSA activité et la prime pour l'emploi. Elle est destinée aux personnes à revenus modestes qui ont une activité professionnelle et résident en France de manière stable et durable. Le montant mensuel forfaitaire de base est égal à 553,16€. Une majoration est prévue en fonction de la composition du foyer et de la situation d'isolement.

Cette prime d'activité pourrait être augmentée à partir de la ressource née de la baisse progressive de la réduction de l'impôt sur le revenu qui existe dans les DOM. Rappelons que le coût de cette niche fiscale est évaluée à 400M€. Par ailleurs la majoration pour parent isolé pourrait être augmentée, puisqu'on sait que cette catégorie constitue une part importante des pauvres.

b- L'aide aux sans-emploi

Dans les DOM historiques, les prestations sociales non contributives (sans contrepartie de cotisations) représentent plus de la moitié du revenu disponible des 20% des ménages les plus modestes. Cette proportion atteint 70% en Guyane. La part des prestations diminue avec l'augmentation des revenus.

Il faut noter qu'à Mayotte, la part de ces prestations reste paradoxalement faible (seule 6% de la population était bénéficiaire du RSA en décembre 2018, contre 24% dans l'ensemble des autres DOM). Une part importante des plus pauvres à Mayotte est en fait étrangère et non régularisée ou régularisée depuis moins de 15 ans et ne peut bénéficier du RSA, ni des allocations familiales. Le rattrapage n'est par ailleurs pas total à Mayotte où le montant du RSA reste inférieur de 50% au niveau national.

Les prestations sociales contribuent à réduire les inégalités, l'INSEE a calculé qu'elles font baisser le taux de pauvreté de 10 points dans les DOM historiques, contre 7 points en métropole, mais de seulement 1 point à Mayotte. Cependant, elles ne suffisent pas à éviter le décrochage des plus pauvres (cf. supra le tableau des taux de pauvreté).

On sait aussi qu'une partie importante de ces prestations font l'objet d'un non-recours par leurs bénéficiaires et que ce phénomène vrai au niveau national l'est tout autant dans chacun des DOM. Un rapport de juin 2020 de la DARES donne un certain nombre de chiffres pour la France : en 2018, le taux

de non-recours à la CMU-C était compris entre 56 et 68%, celui de non recours au RSA socle (part du RSA non fusionné avec la prime pour l'emploi) de 64% en 2011.

La raison principale de ce non recours (44%) est le manque d'informations, suivi pour 25% de la trop grande complexité des démarches administratives.

Dans les deux cas, il s'agit donc d'une défaillance des pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, à informer et accompagner les prestataires dans leurs démarches de recours.

Il convient donc de mettre en place, à titre expérimental dans les DOM, des guichets administratifs regroupant les services d'aide sociale des départements et les CAF de façon à mieux sensibiliser à leurs droits les bénéficiaires légaux des aides.