

LA PAUVRETE A MAYOTTE

Une évaluation par l'Indice de la Pauvreté Humaine

Michaël GOUJON
Maître de Conférences
CERDI, Université d'Auvergne
michael.goujon@udamail.fr

François HERMET
Maître de Conférences
CEMOI, Université de La Réunion
fhermet@univ-reunion.fr

Résumé

La position de Mayotte en matière de développement est une question essentielle dans le contexte de sa récente départementalisation (mars 2011) et de sa prochaine accession au statut de Région Ultra-Périphérique de l'Union Européenne (janvier 2014). A l'automne 2011, d'importants mouvements de contestation et des grèves contre l'augmentation du coût de la vie ont mis en lumière l'étendu de la pauvreté dans ce territoire. Nous proposons ici de le mesurer par l'Indice de Pauvreté Humaine (IPH) du Programme des Nations Unies pour le Développement. L'IPH est un indicateur synthétique de la pauvreté qui est basé sur les privations dans les trois éléments essentiels de la vie humaine : la longévité, la connaissance et un niveau de vie décent. A la lumière de cet exercice, le niveau de pauvreté de Mayotte apparaît très significatif.

Abstract

Mayotte's position as regards development is an important question in the context of its recently acquired department status (March 2011), and its soon becoming one of the Ultra Peripheral Regions of the EU (January 2014). In Autumn 2011, large demonstrations and strikes against cost of living hikes have stressed the extent of poverty in this territory. In our paper, we aim to measure this level of poverty, through the use of the United Nations Development Program's Human Poverty Index. The HPI is a synthetic poverty index which is based on observed shortcomings in three essential human life elements: longevity, education and a decent standard of living. In this light, the level of poverty in Mayotte appears very significant.

Mots-clés : Développement, Indice de Pauvreté Humaine, Département d'Outre-Mer, Région Ultra-Périphérique, Mayotte.

Classification JEL : I00, O15, R00.

1 INTRODUCTION

Le 31 mars 2011 Mayotte, petite île de l'archipel des Comores dans le canal du Mozambique, devient le 101^{ème} département français et le cinquième département d'outre mer (DOM). Les espoirs de progrès et d'amélioration des conditions de vie qui accompagnent cet événement institutionnel majeur vont néanmoins se dissiper rapidement. Fin 2011, Mayotte connaît une série de violentes manifestations contre la vie chère qui paralyse l'activité économique pendant près de deux mois. Une désillusion semble s'être emparée d'une partie de la population de ce territoire frappée par les inégalités et la pauvreté, alors qu'elle appartient à un espace national parmi les plus développés au monde.

Dans un tel contexte, la question du niveau de pauvreté relatif de Mayotte devient essentielle, que ce niveau soit comparé à ceux de la métropole, des autres DOM, en particulier La Réunion distante de 1500 kilomètres, ou des autres îles voisines de l'océan Indien. C'est l'objectif que se fixe cet article dont la vocation est double : évaluer le niveau de la pauvreté au sein de ce nouveau DOM et procéder ensuite à une comparaison territoriale des inégalités.

La notion de pauvreté retenue ici ne se limite pas à son expression partielle de « pauvreté monétaire », telle que l'on la trouve par exemple dans les publications annuelles de l'INSEE. Elle prend en compte d'autres types de privations, en l'occurrence celles définies par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Cet organisme a construit depuis les années 1990, avec une certaine reconnaissance internationale, des indicateurs synthétiques permettant de comparer les niveaux de développement des pays et territoires indépendants dans le monde. Le plus connu de ces indicateurs est l'Indice de Développement Humain (IDH) qui est une mesure synthétique des niveaux de santé, d'éducation, et de richesse monétaire. L'IDH n'étant évalué par le PNUD que pour les états indépendants, d'autres applications au niveau régional ont été réalisées. C'est ainsi que Goujon et Hermet (2012a) ont calculé pour la période 2005-2007 le niveau d'IDH de Mayotte, permettant ainsi d'évaluer le retard de développement de cette île (Tableau 1) : Mayotte se situe aux alentours de la 100^{ème} place mondiale, ce qui correspond au niveau de pays tels que les Philippines, la Tunisie, les Maldives, Tonga, ou la Jamaïque. La France continentale occupant quant à elle la 8^{ème} place sur cette période.

Tableau 1. IDH et ses composantes pour Mayotte et la France métropolitaine, 2005-2007

	Mayotte		France Métro.	
	Valeur	Indice	Valeur	Indice
PIB/hab.(\$PPA) : (R)	5170	0,66	30390	0,95
Espérance Vie (années) : (V)	73	0,80	81	0,93
Tx scolarisation (%) : (S)	81	0,81	95	0,95
Tx d'alphabétisation (%) : (A)	80	0,80	99	0,99
Education (E) : (1/3)S+(2/3)A		0,80		0,98
IDH : (R+V+E)/3		0,75		0,95
Rang (sur 180 pays et territoires)		100		8

Sources : Goujon et Hermet (2012a)

L'IDH n'établit cependant qu'une mesure moyenne du développement humain et ne prend pas en compte les inégalités au sein même de la population du territoire évalué. L'Indice de Pauvreté Humaine (IPH) apprécie en revanche l'étendue de la pauvreté à partir d'une mesure des privations dans des domaines essentiels de la vie humaine : la longévité et la santé, la connaissance et l'éducation et un niveau de vie décent. La pauvreté apparaît ainsi comme fonction à la fois du niveau de développement et du niveau des inégalités. Plus un pays est inégalitaire, plus la part des pauvres ou des exclus dans la population est importante, et plus l'IPH est dégradé. Depuis 2010, l'IPH a été remplacé dans les publications du PNUD par l'Indicateur de Pauvreté Multidimensionnelle (Alkire, 2011). Les trois dimensions de la pauvreté (santé, éducation, niveau de vie) sont préservées mais les mesures qui y font références sont plus nombreuses. Cependant, pour des raisons d'indisponibilités statistiques, ce nouvel indicateur ne peut à l'heure actuelle faire l'objet d'évaluation pour Mayotte.

Après avoir présenté dans ses grandes lignes le département de Mayotte ainsi que le principe de construction de l'IPH, on s'attachera à calculer cet indicateur en présentant toutes les hypothèses et tous les arbitrages qui se sont avérés nécessaires. On offre ainsi une comparaison de la pauvreté de Mayotte avec celles de la France métropolitaine et des autres îles voisines de l'océan Indien.

2 UNE BREVE PRESENTATION DE MAYOTTE

Au-delà de son aspect méthodologique, l'attrait de cet article réside dans son intérêt pour un territoire français peu connu. Peuplée à l'heure actuelle d'un peu plus de 212 000 habitants, l'île est distante de près de 8 000 kilomètres de la métropole. Les relations de la France avec Mayotte ne débutent réellement qu'au 19^{ème} siècle quand l'île devient une colonie française en 1841, les trois autres îles de l'archipel des Comores étant placées sous le statut de protectorat en 1886. En 1912, les quatre îles deviennent une province de la colonie de Madagascar puis un territoire d'outre-mer en 1946 (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion devenant des DOM cette année là). A la différence des trois autres îles qui deviennent un état indépendant en 1975 et constituent à l'heure actuelle l'Union des Comores, Mayotte affirme son désir de rester française lors des référendums de 1974 et 1976. Elle obtient peu de temps après le statut de collectivité territoriale à caractère départemental. Cette situation est depuis à l'origine de vives tensions diplomatiques entre la France et l'Etat des Comores, ce dernier revendiquant toujours sa souveraineté sur Mayotte, quatrième étoile de son drapeau. S'en suit au cours de ces trois dernières décennies toute une série d'accords visant à ancrer Mayotte dans la République Française, jusqu'à l'avènement de la départementalisation du 31 mars 2011.

Sur le plan économique, Mayotte enregistre un retard très significatif par rapport aux autres régions françaises et européennes (CEROM, 2010 ; IEDOM, 2012). Malgré une croissance économique de l'ordre de 10% par an ces dernières années, plus d'un quart de la population de Mayotte continue à vivre sous le seuil relatif de pauvreté monétaire. Le PIB moyen par habitant est environ trois fois inférieur à celui de La Réunion, quatre fois inférieur à celui de l'UE à 27, six fois à celui de la métropole. Il est en revanche huit fois supérieur à celui des Comores. Le secteur des administrations publiques est le principal contributeur à l'activité avec une valeur ajoutée représentant près de la moitié du PIB. S'agissant de la balance commerciale, les échanges avec l'extérieur sont fortement déséquilibrés, avec un taux de couverture des importations par les exportations inférieur à 2% ces dernières années. La croissance rapide des importations suit la forte progression de la demande, qu'il s'agisse de la consommation des ménages ou de la commande publique.

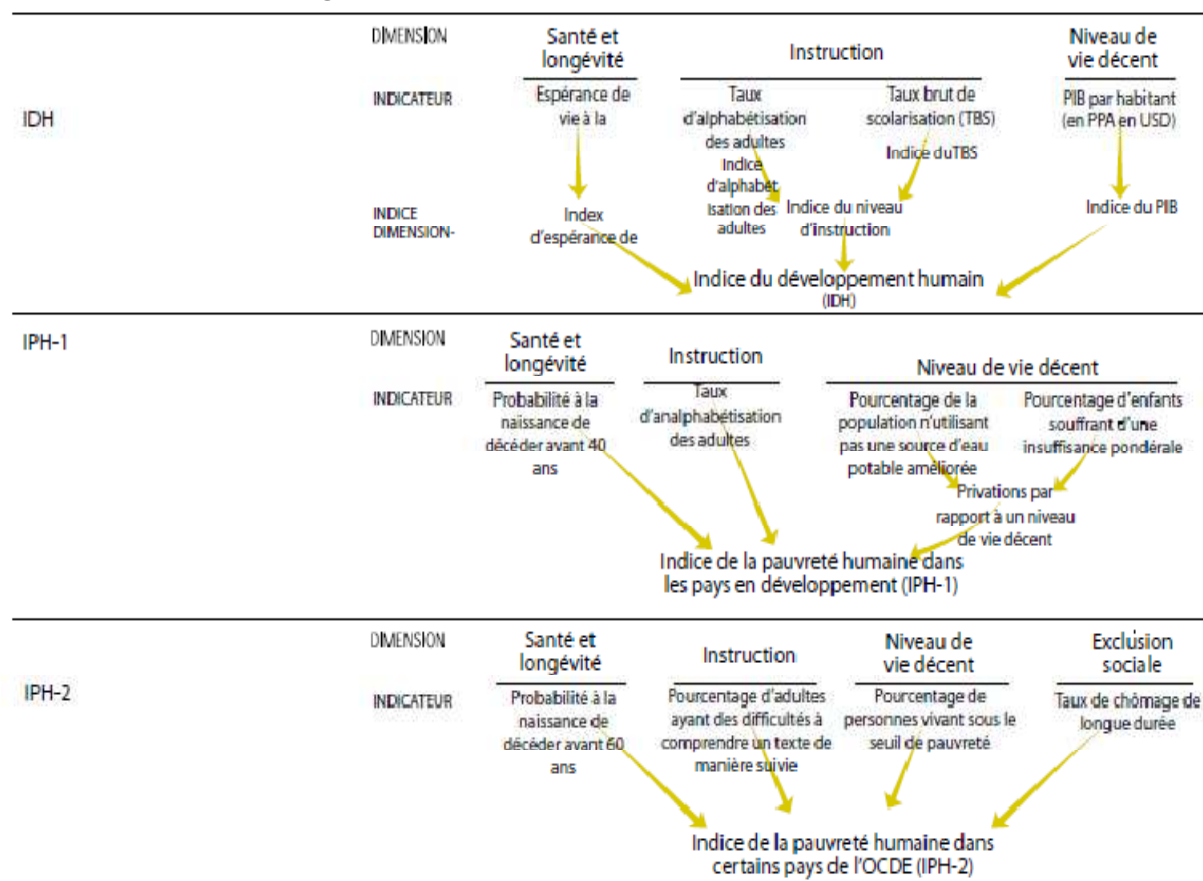
3 L'INDICE DE PAUVRETE HUMAINE

L'Indice de Pauvreté Humaine (IPH) du PNUD a pour objectif de synthétiser les multiples facettes de la pauvreté humaine. Sa méthodologie de construction, basée sur l'agrégation de plusieurs composantes ou variables, est similaire à celle de l'IDH (Figure 1).

3.1 Principe de construction

De même que le « développement humain » ne se réduit pas à la seule évaluation du niveau du revenu moyen par habitant, le concept de « pauvreté humaine » ne se résume pas à l'insuffisance du revenu monétaire. La notion de développement et de pauvreté est en réalité plus complexe que ce que permet de mesurer l'IDH ou l'IPH à travers un nombre limité de dimensions et de variables. Cependant, les variables retenues sont des mesures acceptées des principaux aspects du développement et de la pauvreté et sont très liées à la satisfaction des besoins essentiels comme l'alimentation, le logement, l'hygiène et les soins médicaux, le savoir, les capacités sociales. De plus, le nombre de variables doit demeurer limité pour que l'indicateur synthétique reste compréhensible, acceptable et fasse l'objet d'une large utilisation dans le débat public. La reconnaissance internationale de ces indicateurs du PNUD semble prouver qu'ils rassemblent suffisamment d'informations tout en restant compréhensibles.

Figure 1. Composantes des indicateurs du PNUD



Source : Rapport sur le développement humain 2009 (note technique)

3.2 Les deux versions de l'IPH

Alors que l'IDH mesure les niveaux atteints dans les dimensions santé, éducation et niveau de vie, l'IPH mesure les insuffisances ou les privations dans ces dimensions. Cependant, contrairement à l'IDH qui est mesuré de la même façon pour tous les pays, le PNUD considère que la pauvreté doit être appréhendée différemment selon que l'on s'intéresse à un pays en développement ou à un pays développé. Cette distinction mène à deux versions de l'IPH : l'IPH-1 pour les pays en développement et l'IPH-2 pour les pays développés (figure 1).

Dans les dimensions santé et éducation, les différences entre l'IPH-1 et l'IPH-2 se résument à des questions de seuils ou de niveaux : probabilité de décéder avant un certain âge, 40 ans pour l'IPH-1 et 60 ans pour l'IPH-2, niveau d'alphabétisation pour l'IPH-1 et d'illettrisme pour l'IPH-2¹. Dans la dimension des moyens économiques en revanche, les différences sont plus notables. Pour l'IPH-1, il est retenu une notion de pauvreté absolue mesurée par des éléments physiques : l'accès à l'eau potable et l'insuffisance pondérale des enfants. Pour l'IPH-2, c'est davantage une notion de pauvreté monétaire relative qui est retenue et mesurée sur la base de la distribution des revenus. Le seuil de pauvreté monétaire est alors égal à la moitié de la médiane des revenus (par tête). Il est également ajouté à cette dimension celle de l'exclusion du marché du travail, mesurée par le taux de chômage de longue durée.

Depuis 2010, l'IPH a été remplacé par l'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle dans les Rapports du PNUD (Voir Alkire, 2011, pour une présentation des principes et limites de cet indicateur). Le manque de données d'enquêtes nécessaires à la mesure des nombreuses dimensions de ce nouvel indice ne nous permet pas encore de le calculer pour Mayotte².

¹ L'alphabétisme est l'incapacité de comprendre, lire et écrire un texte court tandis que l'illettrisme est défini comme un apprentissage imparfait de la lecture et de l'écriture.

² Bon nombre de données statistiques essentielles ne sont pas disponibles pour Mayotte au-delà de l'année 2005.

Le 100ème rang sur l'échelle de l'IDH place Mayotte parmi les régions présentant le niveau de développement humain le plus faible de l'Union Européenne. Selon les critères du PNUD, l'IPH-1 serait l'indicateur le mieux approprié pour ce niveau de développement, d'autant qu'il permettrait de comparer le niveau de pauvreté de Mayotte avec celui des autres îles voisines de l'océan Indien. Ces dernières sont en effet toutes évaluées selon l'IPH-1. Néanmoins, Mayotte n'est pas un état indépendant puisqu'il fait partie de l'espace national français. De ce point de vue, il n'est pas envisageable de se limiter au calcul de l'IPH-1 pour ce département : ce choix exclusif empêcherait toute comparaison de la pauvreté mahoraise avec celles de la France métropolitaine et de l'Union Européenne où seul l'IPH-2 est évalué. C'est la raison pour laquelle le calcul des deux versions de l'IPH est ici entrepris.

3.3 Calcul de l'IPH-1 et de l'IPH-2

Le calcul de l'IPH repose sur une formule d'agrégation qui est une moyenne des valeurs cubiques des variables (tableau 2).

Tableau 2. Les formules de calcul de l'IPH

Pays en développement	Pays développés
$\text{IPH - 1} = \left[\frac{1}{3} (D_{40}^3 + A^3 + M^3) \right]^{\frac{1}{3}}$	$\text{IPH - 2} = \left[\frac{1}{4} (D_{60}^3 + I^3 + C^3 + P^3) \right]^{\frac{1}{3}}$
D ₄₀ : probabilité de décéder avant 40 ans, A : taux d'analphabétisme des adultes, M = 1/2 (population privée d'accès régulier à des points d'eau aménagés) + 1/2 (enfants souffrant d'insuffisance pondérale)	D ₆₀ : probabilité de décéder avant 60 ans, I : taux d'illettrisme des adultes, C : taux de chômage de longue durée, P : taux de pauvreté monétaire.

Sources : PNUD, Rapport sur le développement humain (notes techniques)

D'un point de vue méthodologique, l'IPH semble accorder la même pondération de base aux différentes composantes. En réalité, cette formule a pour effet d'augmenter le poids des variables présentant des niveaux élevés (c'est à dire des composantes où les pays présentent de faibles performances). Les pays négligeant l'un ou l'autre des domaines sont donc pénalisés. La substituabilité entre les différentes dimensions, une critique souvent adressée à l'IDH (qui repose sur une moyenne simple) est de ce fait limitée pour l'IPH³.

Enfin, contrairement à l'IDH, les différentes variables ne sont pas soumises à un calcul de normalisation min-max, car elles s'expriment en pourcentage. Elles sont par conséquent déjà normalisées entre 0 et 100. Le calcul de l'IPH est sur ce point plus transparent.

Le PNUD (2009) calcule l'IPH-1 pour environ 135 pays en développement et l'IPH-2 pour une trentaine de pays développés. Pour ces derniers, ce sont sans surprise les pays d'Europe du nord, dotés d'un système de protection sociale fort, qui arrivent en tête du classement avec des taux d'IPH-2 particulièrement faibles (moins de 10%). Les pays anglo-saxons en revanche ont tendance à être rétrogradés dans le classement de l'IPH par rapport à celui de l'IDH. Cette situation révèle des disparités notables en termes d'inégalités dans ces économies. La France quant à elle se maintient au huitième rang mondial, le même rang qu'elle obtient pour l'IDH sur la période considérée ici (2005-2010).

4 LE CALCUL DE L'INDICE DE LA PAUVRETE HUMAINE POUR MAYOTTE

Calculé uniquement au niveau international par le PNUD, l'IPH a fait l'objet de tentatives d'évaluation au niveau régional dans au moins trois études françaises : une relative à la région Nord-Pas-de-Calais (Gadray et al, 2006), une autre en Île-de-France (Boutaud, 2007) et enfin La Réunion (Goujon et Hermet, 2012b)⁴. Dans le calcul pour Mayotte, l'évaluation de certaines composantes a présenté des difficultés similaires

³ Pour une analyse mathématique de l'IPH, se reporter à Anand et Sen (1997) et à la fiche technique du Rapport Mondial sur le Développement Humain du PNUD.

⁴ Ces différentes évaluations ont été réalisées selon l'IPH-2.

voire supérieures à celles rencontrées par ces trois études. Les méthodes d'approximation ont alors été reprises ou adaptées. Dans le dernier calcul de la pauvreté publié par le PNUD selon cette méthodologie (2009), les composantes sont calculées sur des périodes spécifiques. Nous tentons de les reprendre autant que faire se peut pour Mayotte afin de garder une cohérence temporelle dans les comparaisons.

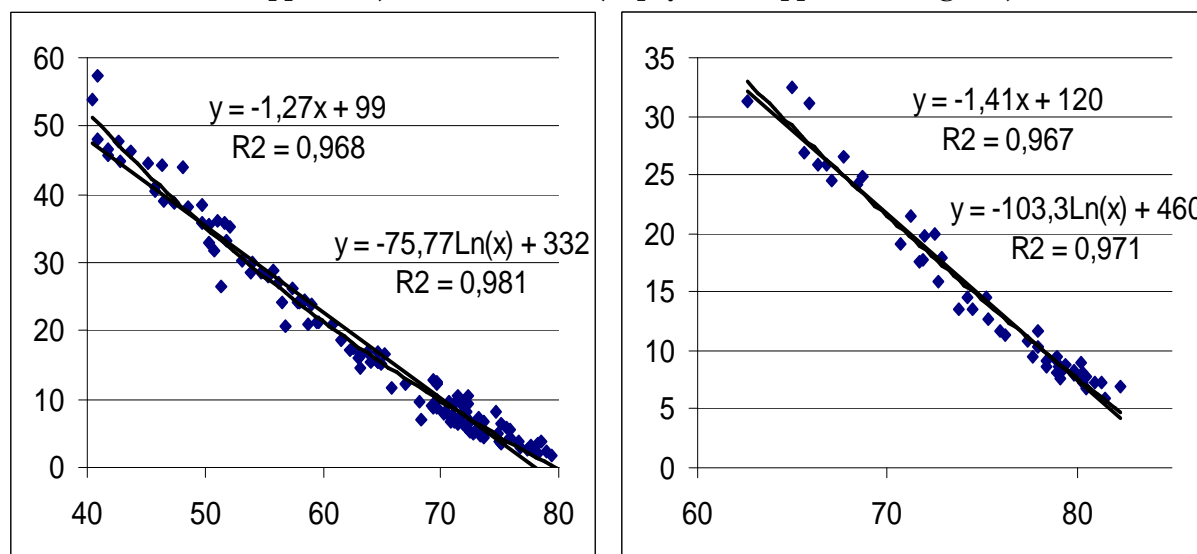
4.1 Probabilité à la naissance de décéder avant 60 ans (IPH-2) ou avant 40 ans (IPH-1)

La probabilité à la naissance de décéder avant 60 ans est le complément à 100 de la probabilité de survie à 60 ans. Ce quotient est calculé à partir des tables de mortalité fournissant les taux de mortalité par âge.

Dans les données du PNUD, la probabilité à la naissance de décéder avant 60 ans est de 7,7% pour la France continentale pour la période 2005-2010. Pour les régions, l'INSEE produit des tables de mortalités à partir des Estimations Localisées de Population (ELP) mais ces tables ne sont pas disponibles pour Mayotte. Le niveau d'espérance de vie est en revanche fourni par l'INSEE-Réunion dans sa publication annuelle du Tableau Economique de Mayotte (TEM). Il est de 73 ans en 2006 (80 ans en France métropolitaine). A partir de cette indication, il est possible d'avoir une estimation des probabilités de décéder via une relation de régression par les moindres carrés ordinaires. Cette méthodologie est d'ailleurs reprise par le PNUD.

Dans les deux graphiques suivants, sont reportés des couples d'observations de l'espérance de vie et de la probabilité de décéder avant 40 ans (échantillon de 122 pays en développement) et avant 60 ans (pour 51 pays développés et émergents). Les relations, linéaires ou log-linéaires, sont de bonne qualité : le coefficient de détermination R^2 étant très proche de 1, la qualité d'ajustement de la droite de régression par les moindres carrés ordinaires s'avère très satisfaisante.

Figure 2 : Relation entre Espérance de vie et probabilité de décéder avant 40 ans (122 pays en développement) ou avant 60 ans (51 pays développés et émergents),



Notes : Espérance de vie (en abscisse, en années) et probabilité de décéder avant 40 ans ou 60 ans (en ordonnées, en %). Sources : PNUD, et calculs des auteurs

Les résultats pour Mayotte sont reportés dans le tableau 3. En les comparant à d'autres économies insulaires de l'Océan Indien, on constate que, mise à part pour La Réunion et Maurice, la probabilité de décéder à Mayotte est inférieure à celle des îles voisines.

Tableau 3. Espérance de vie et probabilité de décès avant 40 et 60 ans, 2006

	Espérance de vie (années)	Prob. de décès avant 40 ans (%)	Prob. de décès avant 60 ans (%)
Mayotte	73	6,9	16,8
France métropolitaine	80	-	8,9
La Réunion	77	2,9	11,3
Comores	64	15,3	-
Maurice	72	5,1	-
Madagascar	58	24,4	-
Seychelles	73	--	-
Maldives	67	12,1	-

Sources : PNUD, et calculs des auteurs

4.2 Taux d'analphabétisme (IPH-1) et d'illettrisme (IPH-2)

Le taux d'illettrisme est défini par le PNUD comme « la proportion des adultes de 16 à 65 ans ayant des difficultés à comprendre un texte suivi, c'est-à-dire se situant au niveau 1 de compréhension défini dans l'Enquête Internationale sur l'Alphabétisation des Adultes (EIAA) ». Les données relatives à la France sur l'illettrisme proviennent de l'enquête Information et Vie Quotidienne (IVQ) de l'INSEE qui s'intéresse à un échantillon de population comparable (18 à 65 ans). L'illettrisme y est défini comme une « situation face à l'écrit des personnes qui, bien qu'ayant suivi une scolarité en français pendant au moins cinq années, ne parviennent pas, seules et avec le seul recours de l'écrit, à comprendre efficacement un texte écrit portant sur des situations de la vie quotidienne, et/ou ne parviennent pas à transmettre efficacement un message par écrit ». Selon l'INSEE, le taux d'illettrisme correspondant à cette définition serait d'environ 10% de la population de 18 à 65 ans en France. Cependant, ce protocole d'enquête et de mesure de l'INSEE a été jugé par le PNUD différent du protocole EIAA. Les évaluations de l'INSEE n'ayant pas été retenues, le PNUD utilise pour la France un taux d'illettrisme correspondant à la moyenne simple des pays proches pour lesquels des données jugées valables sont disponibles, ce qui correspond à une estimation de 16,4% (soit un coefficient d'amplification d'environ 1,5 par rapport à l'estimation de l'INSEE).

S'agissant de Mayotte, on ne dispose pas de données précises sur l'illettrisme et l'analphabétisme ; l'INSEE n'ayant publié aucun chiffre à ce jour⁵. Selon une enquête de l'ancienne Direction du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle de Mayotte (DTEFP, 2010), le niveau scolaire des adultes est très faible : 71% des personnes déclarent un niveau inférieur ou égal au primaire. Sur les 93 000 personnes de 15 ans ou plus que totalise l'île, 50 000 seulement parlent et écrivent le français et 38 000 ne le parlent pas (soit 42%). Selon l'Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme (ANLCI, 2010), les chiffres issus de la Journée d'Appel pour la Préparation à la Défense montrent que 73% des jeunes en 2009 ont de grandes difficultés pour la lecture et pour l'écriture. Selon une étude du groupement d'établissements pour la formation continue (GRETA, 2007) menée sur des individus âgés de 30 à 60 ans, dans un environnement où le français serait la langue commune, 70% des sondés présenteraient des difficultés pour comprendre et s'exprimer en français au point de ne pouvoir accéder à un niveau d'information et de formation susceptible de les associer au développement économique, social et politique de leur île. Une enquête publiée en juillet 2012 et réalisée par Opcalia avec l'appui de l'ANLCI (Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme) auprès d'un échantillon représentatif de 300 salariés de tous secteurs d'activité du privé, révèle quant à elle un taux d'illettrisme de 50%.

En se basant sur ces différentes données et en prenant le français comme langue de référence, on peut considérer que l'illettrisme serait a minima de l'ordre de 60%-70% à Mayotte, ce qui placerait ce territoire parmi les pays présentant les moins bonnes performances selon le PNUD. Pour ce niveau d'illettrisme et en reprenant la méthode d'estimation utilisée pour la métropole et La Réunion (Goujon et Hermet, 2012a), le taux d'analphabétisme atteindrait alors 20% à Mayotte. Les différents résultats apparaissent dans

⁵ Se pose également le problème du choix de la langue à prendre en compte (le PNUD ne fournit aucune indication sur cet aspect) : même si le français est la langue officielle de Mayotte, le shimaoré (originaire d'Afrique) et le shibushi (originaire de Madagascar) sont les deux langues les plus couramment utilisées à Mayotte.

le tableau 4 où sont également reportés les chiffres pour la métropole et les économies voisines. On note que seul Madagascar connaît un niveau d'analphabétisme plus marqué que celui de Mayotte.

Tableau 4. Estimation des taux d'illettrisme et d'analphabétisme

	IPH-2 Illettrisme (%)	IPH-1 Analphabétisme (%)
Mayotte	60-70 (divers)	20
France métropolitaine	10 (Insee)	1-2 (PNUD-Insee)
La Réunion	20 (Insee)	5
Comores		25
Maurice		13
Madagascar		29
Seychelles		8
Maldives		3

Source : INSEE, PNUD et calcul des auteurs

4.3 Accès à l'eau potable et insuffisance pondérale des enfants (IPH-1)

Alors que quasiment tous les logements des départements français sont aujourd'hui raccordés à l'eau potable, la desserte en liquide précieux reste encore limitée à Mayotte. On note tout de même quelques améliorations ces dernières années grâce à un service de bornes publiques et à la solidarité du voisinage. Selon l'INSEE-Réunion, seuls 75 % des ménages en 2007 sont alimentés en eau directement dans le logement ou dans l'enclos, et seulement 37% disposent d'une prise d'eau dans le logement.

La part des logements dénués de tout confort (pas d'accès, dans le logement ou dans l'enclos, à l'électricité ou à l'eau courante, ou absence de sanitaires) a baissé, passant de 35 % en 2002 à 28 % en 2007. Mais ce taux reste encore très élevé comparé à ceux des autres départements d'outre-mer (19 % en Guyane, et moins de 5% aux Antilles et à La Réunion).

Concernant l'insuffisance pondérale, une étude de l'Institut de Veille Sanitaire menée en 2006 (Vernay et al., 2009) révèle que Mayotte connaît actuellement une coexistence de situations de carence chez les enfants et de surpoids et d'obésité chez les adultes, en particulier chez les femmes. L'insuffisance pondérale toucherait 10,5% des enfants de moins de 5 ans, un niveau proche de celui observé à Maurice mais inférieur à celui des autres îles voisines (Seychelles mis à part).

Le tableau 5 récapitule ces données et offre un comparatif avec les autres économies en développement de la zone océan Indien.

Tableau 5. Manque d'accès à l'eau potable et insuffisance pondérale des enfants

	Population sans accès à une source d'eau potable améliorée (%)	Enfants souffrant d'une insuffisance pondérale (%)
Mayotte	25	10,5
Comores	15	25
Maurice	0	15
Madagascar	53	42
Seychelles	13	6
Maldives	17	30

Source : PNUD, INSEE, Vernay et al. (2009)

4.4 Le taux de chômage de longue durée dans la population active (IPH-2)

Les données du PNUD sur le chômage de longue durée et sur la population active proviennent de l'OCDE. Les définitions sont donc basées sur celles du Bureau International du Travail (BIT). Le chômage apparaît ainsi comme la situation de « toutes les personnes au-dessus d'un âge donné (15 ans) qui

n'occupent pas un emploi rémunéré ou ne travaillent pas à leur propre compte, mais sont disponibles pour travailler et ont pris des mesures spécifiques en vue de la recherche d'un emploi rémunéré ou de travailler à leur propre compte ». Le chômage de longue durée est la situation de « chômage d'une durée de plus de 12 mois ». Pour 2007, selon cette définition, la France continentale connaît un taux de chômage de longue durée de 3,1% de la population active.

L'enquête emploi menée au niveau régional par l'INSEE répond aux exigences du BIT, en dénombrant à la fois la population active et le nombre de personnes à la recherche d'un emploi, et le rapport entre les deux (le taux de chômage au sens du BIT). L'INSEE (2010) a mené pour la première fois une enquête sur l'emploi à Mayotte pour l'année 2009. Elle révèle un taux de chômage de 17,6 %, dont deux tiers de chômage de longue durée (soit 11,7%)⁶. Ce niveau est bien plus important que ceux des pays référencés dans l'IPH-2. Les taux sont en effet généralement compris entre 0% et 8% en 2007 (3,1% pour la France). Le chômage de longue durée, et la situation d'exclusion sociale qui l'accompagne, constituent donc une dimension importante de la pauvreté humaine Mayotte. De plus, ces chiffres sous-estiment probablement le sous-emploi dans ce département compte tenu de la faiblesse des indemnités chômage et de situations administratives non régularisée (Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM), 2011). Il existe un très fort « halo » autour du chômage : en 2009, 29 300 inactifs souhaitant travailler et ne sont pas considérés comme chômeurs au sens du BIT soit parce qu'ils ne recherchent pas d'emploi, soit parce qu'ils ne sont pas disponibles rapidement pour travailler. Ces nombreuses personnes, qui se situent dans une zone intermédiaire entre le chômage et l'inactivité, représentent 44 % de l'ensemble des inactifs de 15 à 64 ans (3,5 % en France métropolitaine). La question d'un grand nombre de personnes se considérant comme actives et reclassées inactives au sens du BIT reste donc posée à Mayotte.

4.5 Pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire (IPH-2)

Dans le calcul de l'IPH-2, la pauvreté monétaire répond à une définition relative de la pauvreté. En effet, le seuil de pauvreté est défini non pas en termes d'insuffisance dans la couverture de besoins fondamentaux comme dans l'IPH-1, mais comme une proportion fixe du revenu moyen de la population. Ce seuil est égal à 50 % du revenu disponible médian par unité de consommation (revenu des ménages divisé par la racine carrée du nombre de personnes dans le ménage pour obtenir un équivalent par unité de consommation). Les données utilisées au niveau international par le PNUD sont multiples, mais pour la France c'est essentiellement l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages de l'INSEE qui est utilisée. La proportion de pauvres en France métropolitaine est estimée à 7,3% de la population sur la période 2000-2005. Au niveau des régions, le manque de données relatives aux revenus fiscaux nous amène à utiliser d'autres sources d'informations, comme celles issues des données sur les prestations sociales fournies par la CAF, l'INSEE-Réunion ou encore l'IEDOM.

Pour Mayotte, les estimations des taux de pauvreté relative ne peuvent être effectuées qu'à partir des données de l'INSEE-Réunion sur les déciles de niveaux de vie des ménages (Tableau 6). Ces données sont néanmoins relativement anciennes : en 2013, aucun chiffre n'est disponible au-delà de l'année 2005 ! L'année 2008 étant celle de référence pour cette étude, on applique ici une simple extrapolation linéaire pour obtenir une estimation des déciles de niveaux de vie des ménages en 2008 à Mayotte (sous l'hypothèse que la progression des niveaux de vie entre 2005 et 2008 a suivi la tendance observée dans la décennie qui a précédé).

On constate une baisse progressive des inégalités (mesurées par le rapport D9/D1) à Mayotte. Cependant, ces dernières demeurent nettement plus amples que celles observées en France métropolitaine (ainsi qu'à La Réunion). Par conséquent, ces fortes inégalités doivent générer un taux de pauvreté plus grand à Mayotte, ce qui est observable quand un seuil de pauvreté propre à chaque territoire est choisi. En reprenant le seuil du PNUD de 50% du revenu médian du territoire étudié, le taux de pauvreté monétaire atteint 20% à Mayotte, contre moins de 10% en Métropole. En prenant comme référence le seuil de 50% du revenu médian national (France métropolitaine), le taux de pauvreté à Mayotte atteint 89% ! Aux inégalités s'ajoute en effet les niveaux de vie moyens significativement plus bas dans les DOM par rapport à la métropole.

⁶ Les femmes sont particulièrement touchées : elles représentent près de 70 % des chômeurs de longue durée.

Le choix du revenu médian de référence donnant des estimations fortement opposées du taux de pauvreté monétaire à Mayotte, nous calculerons deux alternatives de l'IPH-2 : l'une relative au revenu du territoire et l'autre au revenu national.

Tableau 6. Niveaux de vie, inégalités et taux de pauvreté monétaire (2008)

Déciles de niveau de vie (€/mois)	Mayotte 1995	Mayotte 2005	Mayotte 2008 (extrapolé)	France métro. 2008
D1	24	70	84	830
D2	50	98	112	1040
D3	71	129	147	1210
D4	94	166	188	1370
D5 (médian)	118	201	226	1520
D6	143	243	273	1680
D7	176	300	337	1890
D8	220	394	446	2180
D9	300	678	791	2760
D9/D1	12,6	9,7	9,4	3,3
Seuil 50% médian régional	59	101	113	760
Taux 50% médian régional	24	21	20	7
Seuil 50% médian national			760	760
Taux 50% médian national			89	7

Sources : INSEE et calculs des auteurs

5 L'ÉVALUATION DES NIVEAUX DE PAUVRETE DE MAYOTTE

On dispose à présent de tous les éléments nécessaires au calcul du taux de pauvreté de Mayotte selon les deux indicateurs synthétiques du PNUD.

5.1 Le niveau d'IPH-1 pour Mayotte

Le tableau 7 récapitule les estimations des différentes variables entrant dans la définition de l'IPH-1. A titre de comparaison, sont également fournis les chiffres des autres pays en voie de développement de la région océan Indien qui sont voisins de Mayotte.

Selon l'IPH-1, le taux de pauvreté de Mayotte atteint 17,8% de la population, ce qui place ce territoire à la 74^{ème} place mondiale sur les 135 pays en voie de développement référencés par le PNUD. Seul Madagascar et les Comores présentent dans la zone des taux de pauvreté plus importants. Il est à noter cependant que ce niveau de pauvreté relatif pour Mayotte est comparable à celui des pays en voie de développement qui lui sont proches en termes d'IDH (ie aux alentours de la 100^{ème} place).

Tableau 7. Niveau d'IPH-1 et des composantes pour Mayotte et comparateurs

	Mayotte	Comores	Maurice	Madagascar	Seychelles	Maldives
Probabilité de décéder (%)	6,9	15,3	5,1	24,4	-	12,1
Tx d'analphabétisme (%)	20	25	13	29	8	3
Abs. accès eau potable (%)	25	15	0	53	13	17
Insuffisance pondérale (%)	10,5	25	15	42	6	30
IPH-1 (%)	17,8	20,9	9,7	36,5	-	17,0
Classement (135 pays)	74	78	45	113	-	66

Sources : PNUD et calculs des auteurs.

5.2 Le niveau d'IPH-2 pour Mayotte

Le Tableau 8 récapitule les taux de pauvreté en termes d'IPH-2 pour Mayotte ainsi que la pour France métropolitaine et La Réunion (Goujon et Hermet, 2012b). En se basant sur des critères établis pour les pays développés, le taux de pauvreté à Mayotte serait égal à 38,6%, si l'on prend comme référence le revenu médian des ménages mahorais, et 61,4% si c'est le revenu médian national qui est pris en compte. Dans les deux cas cependant, ce niveau de pauvreté place Mayotte bien au-delà du dernier pays développé référencé par le PNUD dans son classement (le 25^{ème} et dernier pays, l'Italie, possède un taux de pauvreté de 29,8%).

Tableau 8. Niveau IPH-2 et des composantes pour Mayotte, la France et La Réunion

	Mayotte	France métro.	La Réunion
Probabilité de décéder (%)	17	9	11
Taux d'illettrisme (%)	60	10	20
Tx de chômage de longue durée (%)	12	3	10
Tx de pauvreté monétaire (réf régionale) (%)	20	7	8
Tx de pauvreté monétaire (réf nationale) (%)	89	7	37
IPH-2 (réf revenu médian régional) (%)	38,6	11	13,9
IPH-2 (réf revenu médian national) (%)	61,4	11	24,8
Classement (25 pays)	>25	8	24

Sources : PNUD et calculs des auteurs

Une analyse plus détaillée des variables entrant dans la composition de l'IPH-2 révèle que même si le retard de Mayotte est sensible dans les quatre dimensions, ce sont le taux de pauvreté monétaire et le taux d'illettrisme qui expliquent le mieux le niveau de pauvreté élevé de ce 101^{ème} département français.

6 CONCLUSION

Le 11 juillet 2012, une décision du Conseil Européen accorde à Mayotte le statut de Région Ultra-Périphérique, lui permettant ainsi d'être bénéficiaire des Fonds Structurels Européens à partir du 1^{er} janvier 2014. Cette disposition, qui apparaît moins de 15 mois après la départementalisation, est révélatrice de la prise en compte du retard en matière de développement de ce nouveau DOM, retard allant de pair avec un niveau de pauvreté bien supérieur à la moyenne européenne.

L'exercice présenté ici fournit une évaluation synthétique de ce niveau de pauvreté humaine pour Mayotte en suivant une méthodologie pertinente utilisée par le PNUD. On offre ainsi la possibilité de comparer le niveau de pauvreté de ce nouveau DOM à la moyenne nationale française, mais aussi à celui de La Réunion, son homologue de l'océan Indien, et à ceux des autres pays de la zone. Même si la situation de Mayotte s'est améliorée ces dernières années, il apparaît à la lumière de cet exercice, que ce nouveau département français détient sans conteste le record national en matière de pauvreté. Dans la zone océan Indien par ailleurs, seule Madagascar et les Comores connaissent pire situation.

Dans ce contexte, il ne fait aucun doute que les aides financières massives de la France et de l'Europe sont nécessaires. Ces transferts permettront alors de reproduire le processus de convergence en termes de niveau de vie qui fut observé pour les quatre premiers DOM (Jean-Pierre, 2007 ; Charles et al., 2011). La mise en place du Revenu de Solidarité Active depuis le 1^{er} janvier 2012 et les 450 millions d'euros des fonds structurels européens qui seront débloqués sur la période 2014-2019 sont par exemple des éléments qui contribueront sans conteste au développement et à la lutte contre la pauvreté dans cette petite économie.

Pour autant, le changement statutaire de Mayotte, et l'augmentation des transferts publics qui en découle, ne pourra garantir à lui seul la croissance économique et la baisse de la pauvreté. Mayotte reste handicapée par l'étroitesse de son marché intérieur, par un taux de chômage élevé aggravé par une poussée démographique importante, et par le manque de débouchés extérieurs. Comme c'est le cas pour les quatre autres DOM, il est donc fort à parier que le caractère insulaire de cet étroit territoire de 376km² ne manquera pas de peser dans l'avenir sur ses perspectives de développement.

Bibliographie

AFD (2012), « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », **Document de Travail**, n°129.

ALKIRE S. (2011), « Mesurer la pauvreté multidimensionnelle : les limites », **Revue d'Economie du Développement**, vol 25, 61-104.

ANAND S, SEN A. (1997), « Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective », **New York: UNDP**.

ANLCI (2010), Flash Infos Mayotte du jeudi 7 octobre 2010. <http://www.anlci.gouv.fr/>

BOUTAUD A. (2007), « Les indices synthétiques du PNUD en région Ile-de-France », **Etude pour le MIPES - Conseil Régional Ile-de-France**.

CEROM (2010), « Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation », n°1.

CHARLES A., DARNE O., HOARAU J.-F. ET JEAN-PIERRE P.(2011), « La persistance des écarts de richesse entre La Réunion et les standards français et européens : l'apport des tests de racine unitaire », **Document de travail du CEMOI**, n°2011-13.

DTEFP (2010), « Le dispositif de lutte contre l'illettrisme à Mayotte », Rapport.

GADRAY J., RUYTERS C. ET LAFFUT M. (2006), « Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord-Pas-de-Calais et en Wallonie », **Etude pour le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais**.

GOUJON M. (2008), « L'indice de Développement Humain : Une évaluation pour La Réunion », **Région et Développement**, n°27, 225-244.

GOUJON M. (2009), « L'indice de Développement Humain de La Réunion: des progrès depuis 20 ans mais un retard persistant », **INSEE-Economie de La Réunion**, n°134, p.32-36

GOUJON M., HERMET F. (2012a), « L'indice de Développement Humain : Une évaluation pour Mayotte », **Région et Développement**, n°36, 229-244.

GOUJON M., HERMET F. (2012b), « L'indice de Pauvreté Humaine : Une évaluation pour La Réunion », à paraître prochainement dans **Inégalités et Pauvreté dans les Pays Riches** (Peter Lang), 2012.

GRETA (2007), « La diffusion du français auprès de la population adulte de Mayotte », , Note réalisée par Simone Drey, chargée de mission sur les questions de diffusion du Français auprès de la population adulte.

IEDOM (2011), « Panorama de Mayotte », **Note expresse**, n°113.

IEDOM (2011), « Tendances conjoncturelles, 3^e trimestre 2011 », **Note expresse**, n°127.

IEDOM (2012), « Mayotte – Rapport annuel 2011 », Paris.

INSEE-Réunion (2008), « Compétences à l'écrit, en calcul, à l'oral », INSEE partenaires n°2, Octobre.

INSEE-Mayotte (2008), « Enquête budget de famille 2005 », **Mayotte Résultat**, n°8.

INSEE-Mayotte (2009), « Recensement de la population au 31 juillet 2007. De petits logements pour de grands ménages », **Mayotte infos**, n°41.

INSEE-Mayotte (2010), « Un marché de l'emploi atypique », **Mayotte Infos**, n° 48.

INSEE-Réunion, Tableau Economique de La Réunion (TER), Publication annuelle.

INSEE-Réunion, Tableau Economique de Mayotte (TEM), Publication annuelle.

JEAN-PIERRE P.(2007), « Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines », **Document de Travail** de l'Agence Française de Développement, n°51.

MATH A. (2012), « Mayotte. La situation économique et sociale », **Chronique internationale de l'IRES**, n° 134, 41-54.

OPCALIA (2012), « Lutte contre l'illettrisme à Mayotte », Opcalia Info Presse.

PNUD (2009), « Rapport Mondial sur le Développement Humain ». New York : UNDP.

PREFET DE MAYOTTE (2012), « Plan départemental de prévention et de lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme à Mayotte 2011-2015 – Mayotte j'écris ton nom ».

SUEUR J.P., COINTAT C., DESPLAN F.(2012), « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », Commission des lois du Sénat, Rapport d'information.

VERNAY M, NTAB B, MALON A, GANDIN P, SISSOKO D, CASTETBON K. (2009), « Alimentation, état nutritionnel et état de santé dans l'île de Mayotte : l'étude NutriMay, 2006 ». Institut de veille sanitaire, Université de Paris 13. Saint-Maurice, 56 p.