



## Santé et outre-mer : état des lieux en période de crise sanitaire

Séminaire de L'Association des Juristes en Droit des Outre-Mer

Mardi 29 juin 2021, 20h-22h

-----  
Raymond Julien Pamphile<sup>1</sup> et Yann Guivarch<sup>2</sup>

### Situation économique et sociale et crise sanitaire

\*\*\*

#### PROPOS INTRODUCTIFS

Une **crise sanitaire** se caractérise par des événements qui affectent la santé d'un grand nombre de personnes, avec cette acception que « la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité », comme le résume le **Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé**.

Elle peut éventuellement affecter à la fois ces trois composantes de la santé et **faire croître de manière significative la mortalité ou la morbidité**, dans une **zone géographique précise** ou concerner **la planète entière**.

En fonction de leur gravité et de leur durée, les crises sanitaires peuvent s'accompagner d'une **crise économique et sociétale**, c'est le cas pour la **pandémie de Covid -19**.

Dans un article<sup>3</sup> de la Tribune, le politologue **Pascal Perrineau** soulignait que cette épidémie a réintroduit **la notion de tragique dans l'histoire de l'Humanité**. Elle a également fait prendre conscience de la **très grande vulnérabilité des territoires ultramarins**, notamment à cause de leur **extrême dépendance vis-à-vis de l'extérieur**.

**Les territoires ultramarins ne sont pas homogènes**. Néanmoins, ils doivent régulièrement faire face à des **difficultés communes**.

**Le déficit de développement économique est le défi majeur**, à la fois cause et conséquence de plusieurs autres **facteurs de vulnérabilité**.

---

<sup>1</sup> Docteur en médecine, ancien Secrétaire général du Haut Conseil de la Science et de la Technologie, Consultant pour l'Agence Française de Développement

<sup>2</sup> Consultant en stratégie pour Belpaeme Conseil, expertise en relations internationales, économie de la santé et management de la recherche

<sup>3</sup> <https://acteursdeleconomie.latribune.fr/debats/2020-03-30/pascal-perrineau-la-pandemie-sonne-le-retour-bienvenu-du-tragique-1-2-843713.html>

En Outre-mer, l'épidémie de Covid 19 a donc des impacts **sur des économies et des écosystèmes fragiles** et risque d'aggraver certains déterminants sociaux de la santé, déjà inquiétants.

« L'avenir sans le passé est aveugle, le passé sans l'avenir est stérile<sup>4</sup> » disait Jean d'Ormesson.

Peut-être, est-il donc nécessaire dans un premier temps de rappeler quelques indicateurs qui renseignent sur **la situation économique et sociale avant la crise sanitaire**.

## QUELQUES INDICATEURS ECONOMIQUES

### **Le Produit Intérieur Brut (PIB)**

Selon l'Insee, le PIB par habitant en **2017** était en moyenne autour de **34. 000 € dans l'Hexagone**.

**Les PIB par habitant des DOM étaient inférieurs à celui mesuré dans l'Hexagone** dans une proportion de **32%** pour les Antilles, **37 %** pour La Réunion, **55%** pour la Guyane, et jusqu'à **73%** pour Mayotte (2014).

Le PIB par habitant en Nouvelle-Calédonie était **proche de celui de l'Hexagone**. Celui de Saint-Pierre-et Miquelon était même **supérieur de 16% à celui de l'Hexagone**. En Polynésie française, le PIB par habitant était à **- 48% celui de l'Hexagone**, et **- 71%** à Wallis-et-Futuna.

Il est également pertinent de regarder à la fois le PIB, indicateur de production, et le **Revenu disponible brut**, indicateur de revenu après transferts, les mécanismes de redistribution profitant globalement aux ménages ultramarins.

### **L'IDH (Indicateur de Développement Humain)**

L'IDH permet d'apprécier le **développement qualitatif**, et **pas seulement économique des pays**. L'IDH est **un agrégat** de trois composantes : **l'espérance de vie à la naissance ; l'accès à l'éducation ; le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat**.

**Deux messages :**

- **Le retard de développement des DOM et des autres Collectivités ultramarines** par rapport à l'Hexagone **se confirme lorsqu'il est apprécié sous l'angle de l'IDH** comme cela est mentionné sur le site Internet du Sénat<sup>5</sup>. L'ampleur des écarts est toutefois moins importante qu'elle n'apparaissait dans l'approche comparative fondée sur le seul PIB ;
- **Ces disparités**, qui peuvent paraître plus faibles qu'on ne pourrait le penser en première analyse, **masquent en fait un fort déséquilibre du développement humain**. Les écarts moins importants observés s'expliquent avant tout **par l'importance du pilier social**, en Outre-mer **le pilier économique restant le maillon faible**.

### **Le ratio Dépenses Intérieures de Recherche et Développement (DIRD<sup>6</sup>) / PIB**

Dans l'Hexagone, comme dans l'ensemble des pays développés, la croissance repose notamment sur le triptyque, « **Enseignement Supérieur – Recherche – Innovation** ».

Sur le plan des moyens consacrés à la recherche, **les dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD)** en Outre-mer s'élèvent à seulement **0,5% du PIB en 2015**, soit le plus faible ratio régional, loin de la moyenne nationale qui atteint **2,2%**.

---

<sup>4</sup> Discours à l'occasion de la réception de Marguerite Yourcenar à l'Académie Française, le 22 janvier 1981

<sup>5</sup> (<https://www.senat.fr/rap/r13-710/r13-7101.html>),

<sup>6</sup> Dépenses Intérieures de Recherche et Développement qui correspondent aux travaux de R&D exécutés sur le territoire national, quelle que soit l'origine des fonds. Une partie est exécutée par les administrations (DIRDA), l'autre par les entreprises (DIRDE). Elles comprennent les dépenses courantes (masse salariale des personnels de R&D et dépenses de fonctionnement) et les dépenses en capital (achat d'équipements nécessaires à la réalisation des travaux internes à la R&D et opérations immobilières réalisées dans l'année)

La **capacité de transfert vers le secteur industriel est limitée** du fait d'un lien ténu entre le monde de la recherche et le tissu productif des départements d'Outre-mer, constitué essentiellement de petites, voire de très petites entreprises.

## QUELQUES INDICATEURS DU NIVEAU DE SANTE ET DE LA QUALITE DE VIE

### Le taux de mortalité infantile

C'est le nombre de décès d'enfants de moins d'un an pour 1 000 enfants nés vivants. Témoin du niveau de santé, il est aussi un indicateur du niveau de développement.

En 2017, il était de **3,6/1.000 dans l'Hexagone, et en moyenne de 8,4/1.000 dans l'ensemble des DROM**. Il atteignait 11/1.000 en Martinique.

### L'espérance de vie est un autre indicateur

**L'espérance de vie à la naissance en 2018** observée dans les DROM et dans les Collectivités d'Outre-mer était en moyenne inférieure à celle mesurée dans l'Hexagone : de **1 à 2 ans dans les DROM hors Mayotte** ; de **4 à 9 ans** à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie. L'écart pouvait atteindre jusqu'à **- 11 ans** pour les hommes à Wallis-et-Futuna.

Dans sa leçon inaugurale au Collège de France, Didier Fassin<sup>7</sup> soulignait que **l'inégalité des vies** se mesure par **l'espérance de vie et la qualité de vie**.

### Le taux de pauvreté traduit le déficit en qualité de vie

Selon l'Insee, en 2017 il y avait : **environ 33 % de pauvres aux Antilles** au seuil national (c'est-à-dire 60 % du niveau de vie médian dans l'Hexagone) ; **42% à La Réunion** ; **53% en Guyane** ; jusqu'à **77 % à Mayotte** versus **14% dans l'Hexagone**.

Pour compléter, l'appréciation du **sentiment de précarité dans la population adulte**, la mesure du **pourcentage de bénéficiaires de la CMU-C** fournissent des informations **cohérentes avec celles issues des indicateurs précédents**.

Toutes ces données sont **en résonance avec les premiers résultats de l'enquête « European Health Interview Survey (EHIS)<sup>8</sup> »** sur la santé perçue et les habitudes de vie relatives à la santé.

Elle décrit des situations très différentes selon les territoires et fait notamment apparaître une santé perçue **plus dégradée dans les DROM que dans l'Hexagone** où **8 %** de la population âgée de **15 ans ou plus** se déclare en « mauvais » ou en « très mauvais » état de santé, versus **14 % de la population aux Antilles et en Guyane, 11 % à La Réunion et 21 % à Mayotte**.

**Surpoids et obésité** sont plus fréquents dans les populations précaires et entraînent un coût financier important pour la société (au sens de « *economic burden* »). Les populations d'Outre-mer sont particulièrement concernées par le surpoids<sup>9</sup>, responsable de **comorbidités** (risques d'accident vasculaire cérébral, d'infarctus, de diabète...) qui sont celles susceptibles d'entraîner une forme grave en cas d'infection par le coronavirus.

Le taux de personnes en surpoids aux **Antilles et en Guyane est en moyenne de 2 à 5% au-dessus de celui de l'Hexagone qui est de 29 %**. **A Mayotte, plus de 72%<sup>10</sup> des femmes et plus de 30% des hommes sont en surpoids**.

---

<sup>7</sup> Titulaire de la chaire annuelle de Santé publique, en 2020, médecin, sociologue et anthropologue, Didier Fassin est professeur de sciences sociales à l'Institut d'étude avancée de Princeton et directeur d'études à l'EHESS.

<sup>8</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/les-dossiers-de-la-drees/premiers-resultats-de-lenquete-sante-europeenne-ehis-2019>

<sup>9</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/115b2502\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/115b2502_rapport-information.pdf)

<sup>10</sup> Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'outre-mer. Institut de recherche pour le développement (IRD) 19 novembre 2019.

## Des écarts liés aux inégalités selon certains experts

Selon le géographe Jean-Christophe Gay<sup>11</sup> - « ...**Ces sociétés sont très inégalitaires**: l'indice de Gini est entre 0,4 et 0,5, ce qui est **comparable à des situations sud-américaines...** ».

L'indice de Gini permet 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.

Pour l'économiste Jean-François Hoarau<sup>12</sup>, **ces inégalités** sont liées notamment aux **sur-rémunérations, à l'organisation des marchés sous la forme de monopoles, à la pratique de marges abusives par certaines entreprises.**

## QUELQUES INDICATEURS DEMOGRAPHIQUES

### Les DOM à l'Horizon 2030<sup>13</sup>

Les **Antilles sont vieillissantes<sup>14</sup> et auront près de 34% de plus de 60 ans dès 2030** (niveau qui sera atteint en 2050 dans l'Hexagone). La Martinique et la Guadeloupe deviendront ainsi **les départements les plus vieux de France en 2040.**

**Les départements de Guyane et de Mayotte** présentent une structure démographique toute autre et **sont en âge médian les deux départements les « plus jeunes » de France.**

Si la Martinique et la Guadeloupe **sont des terres d'émigration** pour les jeunes générations, la Guyane et Mayotte sont **des terres de forte immigration.** En 2017, le taux d'habitants nés à l'étranger était de 47% à Mayotte.

A La Réunion, le seuil symbolique du **million d'habitants pourrait être franchi en 2037.**

La Réunion qui est aux premiers rangs des départements les « plus jeunes » est néanmoins concernée par le vieillissement de la population. Dès 2030, elle comptera **plus de 22% de séniors (60 ans et plus)**, soit - en volume - deux fois plus qu'aux Antilles.

### L'état du marché du travail et de l'emploi

La situation est très préoccupante si l'on adhère à cette maxime du philosophe Jean Bodin : « Il n'est de richesse que d'hommes »

En effet, **les taux moyen d'emploi des 15 à 24 ans** se situent, selon les départements, **entre 14 et 18%**, soit à des niveaux deux à trois fois inférieurs à ceux observés dans l'Hexagone.

**Les proportions des Neets** (ni en emploi, ni étudiants, ni élève, ni stagiaires) en 2014 étaient de **37,8% en Martinique** jusqu'à **51 % en Guyane**, contre **22,6% dans l'Hexagone.**

Pour mémoire, dans une note<sup>15</sup> de juin 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective soulignait **le caractère dramatique et dangereux de la situation en considérant le niveau du chômage des jeunes européens (22,8% en 2012).** Le Commissariat général identifiait deux risques majeurs ; d'une part une « délégitimation des pouvoirs publics et des institutions européennes auprès des jeunes », et d'autre part des effets négatifs sur la croissance future de l'Europe ».

\*\*\*

---

<sup>11</sup> Jean-Christophe Gay est géographe et professeur des universités

<sup>12</sup> Jean-François Hoarau est économiste et professeur à l'université de La Réunion

<sup>13</sup> Claude-Valentin Marie – Les DOM à l'Horizon 2030 : les défis de la jeunesse

<sup>14</sup> Source Claude-Valentin Marie - INED

<sup>15</sup> Harfi H. et Delpech Q., « Un fond Européen pour l'emploi des jeunes. Proposition pour une initiative », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, La note d'analyse n°01, juin 2013.

## DANS CE CONTEXTE, QUELS SONT LES IMPACTS IMMEDIATS DE LA CRISE SANITAIRE ?

Une publication récente du CEROM<sup>16</sup> (Comptes Économiques Rapides pour l’Outre-mer) montre que **les conséquences immédiates des deux vagues épidémiques ont été globalement moindres dans les Outre-mer que dans l’Hexagone.**

### L’impact strictement sanitaire de la crise

Au 15 janvier 2021, un peu plus de **62 000 cas avérés** ont été dénombrés en Outre-mer, depuis l’apparition du virus, et **500 décès y sont à déplorer**. Le nombre de **décès pour 1.000 habitants liés à la Covid-19 varie de < 0,1 / 1.000 (Nouvelle -Calédonie et Polynésie française) à 0,7 / 1.000 en Guadeloupe contre 1,3 / 1. 000 dans l’Hexagone.**

Décès pour 1 000 habitants liés à la Covid-19								
Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte	Wallis et Futuna	Guadeloupe	Hexagone
< 0,1	< 0,1	0,2	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	1,3

Avec des **disparités entre les territoires**, ces données indiquent clairement **un taux de mortalité nettement moindre dans les Outre-mer que dans l’Hexagone.**

**L’éloignement, l’isolement, et la rigueur des mesures de contrôle aux entrées des territoires**, particulièrement efficaces dans le Pacifique, peuvent expliquer ces résultats

### L’impact économique de la crise

L’impact économique de la première période de confinement **a été globalement moins prononcé en Outre-mer que dans l’Hexagone**, du fait de la **moindre contribution du secteur marchand au produit intérieur brut.**

Néanmoins, **l’impact global de la crise est encore inconnu à cette date.** En effet, les conséquences de cette crise dépendent **de la dynamique des reprises après les périodes de confinement** et surtout **de la gestion de la sortie des dispositifs de soutien à l’activité et à l’emploi**, qui ne s’amorce que maintenant.

### Quelques pistes d’interprétation

Le secteur public a eu un rôle puissant d’« amortisseur ». Comparativement à l’Hexagone, le poids du secteur public est en moyenne plus élevé dans les Outre-mer, ce qui a permis **un impact moins frontal de la crise sur l’activité de ces territoires.**

Néanmoins, l’économie des territoires ultramarins a été affectée par un choc extérieur, mettant à nouveau en exergue ses **facteurs de vulnérabilité, notamment le poids important du tourisme et des transports dans leur PIB.**

**Les liens avec l’Hexagone et l’international ont été considérablement limités pendant la crise.** En septembre 2020 le trafic aérien avec l’Hexagone était à **59% de son niveau de 2019.**

Du fait du lien fort de l’économie avec le transport aérien, l’amorce de reprise ressentie dès mai 2020 dans l’Hexagone ne se répercutait pas dans les territoires ultramarins.

Un point positif, **les populations des Outre-mer ont été résilientes dans leur consommation locale.** Pour ce qui est de la restauration, également très liée au tourisme, la reprise a eu lieu dès la fin des confinements.

<sup>16</sup> Note CEROM - Les conséquences économiques de la crise sanitaire dans les Outre-mer, mars 2021

## Une partie cachée des économies ultramarines : le secteur informel

L'économiste Olivier Sudrie<sup>17</sup> soulignait que : « ...**les inégalités** sont particulièrement prégnantes en Outre-mer, et on les mesure assez mal parce que les économies ultramarines sont aussi caractérisées par une **importance très forte du secteur informel**, des activités non déclarées. Les inégalités sont donc beaucoup plus fortes que ce qui apparaît officiellement dans les statistiques et **la crise sanitaire a très certainement amplifié ces inégalités...** ».

\*\*\*

### POINTS D'ATTENTION

« L'avenir sans le passé est aveugle, le passé sans l'avenir est stérile ».

Pour envisager **cet avenir**, après la crise, **quatre sujets** nécessitent une **vigilance particulière** :

- **Premier sujet : Comment répondre à cette question rémanente**, rappelée en ouverture de l'émission « *Entendez-vous l'Eco* » diffusée sur France Culture le 28 mai 2021 et intitulée « Outre-mer : les isolés de la République » :

*« Les territoires de la France des Outre-mer sont-ils condamnés à faire le deuil d'un certain dynamisme économique du fait de ces « vulnérabilités » structurelles » liées à leur statuts géographiques ? ».*

- **Deuxième sujet : Comment signifier que l'emploi, l'éducation et la formation, la culture et le niveau de revenu ont également un rôle déterminant<sup>18</sup> pour la santé des populations** aux côtés de la biologie, la génétique, les habitudes de santé et les services sociaux ? ;
- **Troisième sujet : Que faire pour que la protection de l'environnement, la prévention des conséquences du changement climatique et d'une manière générale des risques naturels deviennent des priorités absolues pour les territoires d'Outre-mer**, qui seront les premiers concernés par ces problématiques ?

Parmi les multiples menaces associées au changement climatique figurent **l'effet amplificateur sur les maladies existantes et émergentes et l'augmentation des inégalités.**

- **Quatrième sujet : Comment réduire la fracture numérique qui nécessite un développement soutenu du haut débit à des coûts compétitifs ?**

\*\*\*

---

<sup>17</sup> Olivier Sudrie est un économiste spécialiste de l'Outre-mer et responsable du cabinet d'études DME

<sup>18</sup> <http://www.syndicat-infirmier.com/Que-sont-les-determinants-de-la-sante.html>

## ELEMENTS DE CONCLUSION

Le monde d'après la crise sanitaire « **sera le même, en un peu pire** », pense Michel Houellebecq.

**Souhaitons qu'il n'en soit pas ainsi pour l'Outre-mer** et qu'au-delà de la place importante donnée dans les plans régionaux de la plupart des territoires, au passage à une société décarbonée, à l'économie bleue, à la résilience, et à l'autosuffisance alimentaire d'ici 2030, **se pose la vraie question de leur modèles économiques pour les décennies qui viennent.**

En effet, **selon plusieurs économistes le modèle de « rattrapage »** qui consiste à concevoir la trajectoire des Outre-mer dans les termes d'un retard à combler par rapport à l'Hexagone **ne semble pas correspondre à la réalité d'aujourd'hui** ; la résorption des écarts de développement s'est notoirement ralentie, la crise financière de 2009 marquant une rupture.

Nous devons garder à l'esprit que **l'Outre-mer est riche d'atouts remarquables**. Si les vulnérabilités des territoires ultramarins sont réelles, **leur position stratégique** leur permet aussi d'être des candidats pour **l'accueil de projets de pointe sur des sujets qui leur sont propres**, et ainsi **développer l'excellence dans leurs créneaux**, tout en devenant des **étendards du savoir-faire français et européen**.

L'initiative que porte actuellement l'Agence Française de Développement dans les DROM, vise précisément à **concilier « excellence scientifique » et « pertinence socioéconomique »**.

Etymologiquement parlant, le mot crise vient du grec ancien Κρισις « Krisis » **qui associe les sens de « décision entre deux choix possibles » et de jugement.**

# 危机

DANGER

OPPORTUNITE

Pour les chinois et les japonais, l'idéogramme traduisant le mot crise est composé de **deux caractères « Wei » (danger) et « Ji » (opportunité)**. Une situation difficile permet d'envisager de nouvelles opportunités et de rebondir.

« Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va » selon Sénèque.

Il faut donc concevoir, **sans délai ni procrastination**, en impliquant **l'ensemble des parties prenantes et les sociétés ultramarines**, une **réelle vision du développement des Outre-mer avec une perspective à 10 ou 20 ans, soucieuse du bien commun**, en agissant à la fois sur plusieurs leviers d'action et en **intégrant la survenue d'éventuelles nouvelles crises**. Une déclinaison de cette vision dans un **plan pluriannuel** et une **politique volontariste** permettant une **focalisation des ressources dédiées** seront également indispensables.

\*\*\*