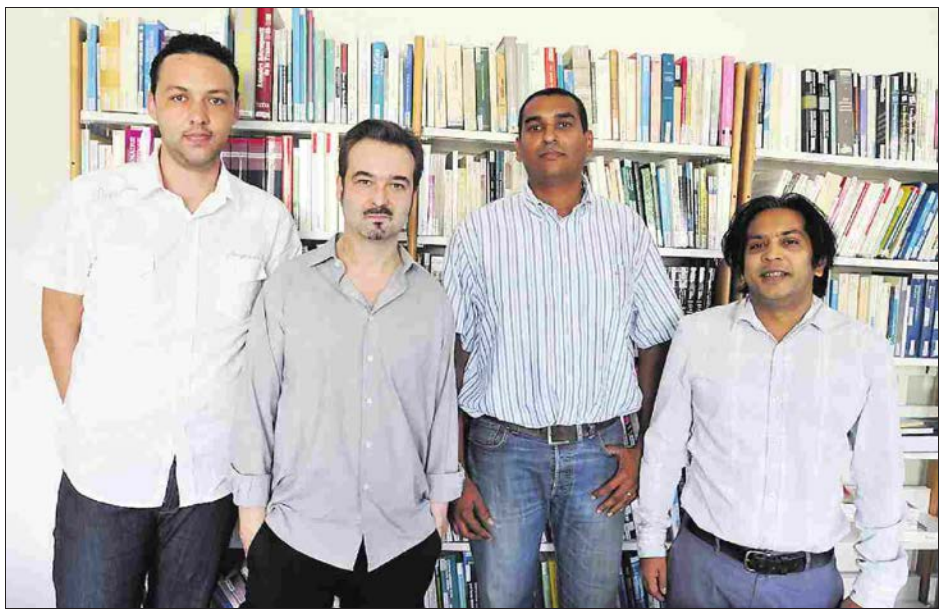
Les profs d'économie au chevet du chômage

La Réunion peut-elle revenir à une situation de plein emploi ? Le diagnostic de huit économistes universitaires (1) est sans appel : le plein emploi à court ou moyen terme est une utopie. Ils insistent sur le rôle de la formation initiale et continue qui peut permettre une économie du savoir et suggèrent la création d'un observatoire indépendant de l'emploi capable d'évaluer les politiques publiques.

– Le plein emploi est-il possible ?

– Parler de plein emploi nous paraît utopique à court/moyen terme. Peu de pays développés se trouvent actuellement dans cette situation. Il conviendrait donc de parler davantage d'une politique permettant de réduire le chômage de manière importante que de politique de plein emploi. Les secteurs prioritaires (tourisme, nouvelles technologies, information et communication etc.) mis en avant par les politiques nous semblent porteurs en termes d'emploi, mais nous manquons d'études quantitatives pour appuyer cette impression.



Idriss Fontaine, Alexis Parmentier, François Hermet et Zoulfikar Mehoumoud Issop décryptent le chômage de masse, mal endémique de La Réunion et indiquent quelques pistes pour en sortir. (Photo : Emmanuel Grondin).

Formation vers les secteur porteurs

– Quelles mesures, selon vous, pourraient réduire le chômage dans l'île ?

– Les secteurs prioritaires identifiés par les pouvoirs publics : tourisme, sanitaire et social et aide à la personne, économie numérique semblent les plus prometteurs pour des créations d'emplois. Il est nécessaire d'accroître le tourisme d'agrément. Les secteurs liés au développement durable : solaire, gestions des déchets, qualité de l'eau ont également un potentiel important. Le faible taux de survie des entreprises réunionnaises doit inciter à un meilleur accompagnement des entrepreneurs.

Il faut mieux aiguiller les demandeurs d'emplois actuels et futurs vers les secteurs porteurs. La formation, aussi bien initiale que continue doit être appuyée.

Des programmes associant emploi et formation ont démontré leur efficacité dans le nombreux pays mais ne sont pas suffisamment développés.

Il faut retravailler l'accompagnement des chômeurs : certains se sentent déclassés, ont perdu confiance en eux et ne sont pas nécessairement bien armés pour entreprendre des recherches d'emploi efficaces. Ces populations fragiles doivent être épaulées pour sortir de cette situation. Ces mesures sont coûteuses mais doivent être perçues comme des investissements pour l'avenir.

Le chômage de masse

– Quand débute à la Réunion le phénomène de chômage de masse ?

– Si on entend par chômage de masse, un chômage dépassant les 10 %, dès les premières mesures en 1963, la Réunion connaît un phénomène de chômage de masse de 13 %. À partir de 1993, on mesure le taux de chômage à La Réunion au sens où l'entend le BIT. Le taux varie alors entre 29 % et 37 %. Aujourd'hui, il se situe à environ 29%. Pour les jeunes âgés de 15 à 24 ans, il est de 59% à La Réunion contre 24 % en métropole. Le phénomène est donc encore plus prononcé pour les jeunes alors même que la France est mal située dans les pays de l'OCDE. Le chômage touche davantage les personnes pas ou peu qualifiées, parmi les chômeurs réunionnais, 43 % n'ont pas de diplôme alors que seuls 3 % ont un diplôme supérieur ou égal à une Licence (Bac + 3). À côté du chômage, il y a le halo autour du chômage. Il s'agit de personnes souhaitant travailler mais considérées comme inactives car n'entrant pas dans les critères de chômeurs au sens du BIT. Ce phénomène est très important à La Réunion : ils étaient 47000 en 2012 s'ajoutant aux 98000 chômeurs.

« Les emplois sur le territoire se sont créés à un rythme élevé mais pas suffisant pour absorber la nouvelle main d'œuvre disponible ». (Photo : Emmanuel Grondin).

– Comment expliquer le chômage de masse ?

– Il n'y a pas une explication mais plusieurs. Mesurer la contribution de chacune d'elle serait intéressant.

Certaines des causes sont démographiques et sociales : la croissance démographique a été très soutenue depuis les années 70. Beaucoup de jeunes sont arrivés sur le marché du travail, dans le même temps, le taux d'activité des femmes a progressé jusqu'au début des années 2000, (depuis il est constant). Les emplois sur le territoire se sont créés à un rythme élevé mais pas suffisant pour absorber la nouvelle main d'œuvre disponible. Les gains de productivité ont été également très forts.

Ces progrès de la productivité du travail ont impliqué une croissance importante sur l'île (6% en volume entre 1970 et 1990 puis près de 4 % dans les années 90) qui n'est pas accompagnée par de très fortes créations d'emplois. Du côté de la conjoncture : la crise financière de 2008 a eu des effets négatifs sur l'activité économique dans l'île et a fortement impacté l'emploi à La Réunion : entre 2008 et 2013, le chômage est passé de 25 % à 29%.

Effets positifs mais limités des aides aux entreprises

– Peut-on atteindre le plein emploi avec le public ou le parapublic ?

– Compte tenu des problèmes budgétaires auquel fait face l'État, les restrictions budgétaires vont rendre très compliquée la création d'emplois publics. À La Réunion, la part du public dans l'emploi total a déjà atteint un seuil très élevé (40% de l'emploi total contre 25 % en Métropole, et 15% dans les pays de l'OCDE). Certaines études, controversées, sur la métropole ont montré qu'il pouvait y avoir une éviction de l'emploi privé par l'emploi public. Dans certains cas, la création d'un emploi dans le public a pu engendrer la destruction de 1.1 emploi dans le privé ! Nous ne disons pas que tous les emplois publics sont inutiles (certains répondent à des besoins réels de la collectivité) mais créer trop d'emplois publics peut avoir des effets défavorables sur l'emploi total. Il est raisonnable de penser qu'il faut davantage insister sur la mise en place de conditions favorables à la création d'emplois dans le secteur privé pour développer l'emploi total.

– Les aides accordées aux entreprises ont-elles un impact significatif sur la création d'emplois ?

– Tout dépend des aides fiscales et sociales ! Attention aux effets d'aubaine ! Les aides accordées sur des emplois existants auront à court terme des effets positifs sur le profit des entreprises. Pour déterminer l'effet sur l'emploi, il faut analyser comment l'entreprise va réagir aux aides.

Lorsque les entreprises utilisent ces aides pour baisser leurs prix ou réaliser des investissements productifs de façon à développer leur activité, les effets sur l'emploi sont positifs. Lorsque les entreprises utilisent ces aides pour augmenter les salaires ou les dividendes… Il n'y a pas d'effets sur l'emploi. Le secteur de la restauration a bénéficié d'une TVA à taux réduit : les dernières études n'ont pas constaté d'effets sur l'emploi en Métropole. Le CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) créé en 2013 est d'ailleurs aussi très critiqué à ce sujet. Les aides accordées sur les embauches (le contrat nouvel embauche) ou en vue de ne pas détruire des emplois, ont des effets généralement positifs mais ce n'est pas garanti (en effet des entreprises, qui auraient de toute façon embauché, ne vont pas nécessairement embaucher plus de personnes – on a alors affaire à des effets d'aubaine).

– Les grands travaux peuvent-ils s'accompagner d'emplois pérennes ?

– Certains diront que les emplois sont pérennes le temps des grands travaux ! En réalité, ils peuvent contribuer à augmenter durablement l'emploi sur le territoire si les activités réalisées pendant les grands travaux s'accompagnent d'une véritable qualification pour les employés du secteur, qui leur permettra derrière de travailler dans des secteurs d'activités proches. Malheureusement, il ne nous semble pas (mais nous ne disposons pas d'étude chiffrée sur la question) que cela ait été le cas après la construction de la route des Tamarins. En bref, si les grands travaux ont un effet multiplicateur sur l'économie à court terme, rien n'est garanti à moyen/long terme. Espérons que la construction de la nouvelle route du littoral permettra de former des personnes qui pourront mobiliser leurs compétences dans le secteur plus «traditionnel» du BTP.

Entretien : Nicolas BONIN et Cédric BOULLAND

(1) Le Quotidien a interrogé plusieurs économistes du laboratoire CEMOI (Centre d'Economie et de Management de l'Océan Indien) de l'Université de la Réunion pour recueillir leur analyse commune. Alexis Parmentier, Idriss Fontaine, Zoulfikar Mehoumoud Issop et François Hermet, épaulés par Nicolas Moreau, Philippe Narassiguin, Michel Paul et Jean-Yves Rochoux ont pris le temps de répondre à nos questions.

Minima sociaux et emplois aidés

– L'écart entre les minima sociaux et les salaires a-t-il un impact ?

– De nombreuses études ont cherché à déterminer l'importance du phénomène dans les années 1990 et 2000 en métropole. Elles montrent que des trappes à inactivité existaient pour certaines catégories de ménages (mères célibataires notamment). Alertés par ces travaux, les hommes politiques ont décidé de procéder à différentes réformes, celle du RSA étant probablement la plus importante. Aujourd'hui, les gains à la reprise d'emploi sont positifs pour quasiment toutes les catégories de ménages en métropole. Cela ne signifie pas que ces gains sont systématiquement importants ! Le lien entre aides sociales et chômage n'est pas systématiquement négatif, notamment pour les jeunes. Tout dépend si les aides sont assorties d'obligations à participer à des dispositifs d'accompagnements ou de formations. Il ne faut pas non plus tirer à boulet rouge sur le niveau des minima sociaux. Ils ont pour objectif de donner aux personnes les plus défavorisées un minimum pour pouvoir vivre de manière modeste et participent à réduire la grande pauvreté.

– Les emplois aidés permettent-ils un retour au plein emploi ?

– La stratégie du gouvernement consiste à créer des emplois aidés dans le secteur public pour pallier au manque d'emplois dans le secteur privé.

« Il faudrait une attention plus importante à la formation des emplois aidés ». (Photo : Raymond Wae Tion)

Actuellement à La Réunion, 90 % des contrats aidés concernent le secteur non marchand (environ 40 % dans les collectivités territoriales et 40 % dans les associations). À court terme, ils peuvent répondre aux besoins du secteur non-marchand et être utiles aux bénéficiaires des contrats. Beaucoup de jeunes (56 % des actifs de 15-24 ans sur l'île ont un contrat aidé) peuvent ainsi commencer à mener une vie d'adulte en subvenant à leurs besoins par leur travail et en ayant le sentiment de se sentir utile et responsable. Ces emplois sortent en outre des personnes de la misère sociale pendant la durée du contrat.

Toutefois, de nombreuses études au niveau national montrent que les effets à long terme ne sont bien souvent pas positifs. Les personnes passées par le système des emplois aidés dans le secteur non-marchand sont, quelques années après, plutôt en situation défavorable vis-à-vis du marché du travail par rapport à celles qui n'ont pas occupé d'emplois aidés (en termes de salaires et de probabilité d'occuper un emploi stable). Comment l'expliquer ? Pendant la durée du contrat, les personnes ne cherchent plus d'emploi et peuvent passer à côté d'opportunités. Les compétences et savoir-faire acquis dans les contrats aidés sont souvent difficilement mobilisables dans un autre emploi. Un emploi aidé peut avoir un côté stigmatisant. Ces résultats sont tirés d'études portant sur la métropole. Il paraît raisonnable de penser que les tendances perceptibles au niveau national le sont également au niveau local. Il faudrait une attention plus importante à la formation des emplois aidés.

Manque d'études et d'évaluations

– On manque d'études sur le marché du travail ?

– Le centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) a joué ce rôle pendant une certaine période, mais son antenne réunionnaise a fermé il y a quelques années. Le chômage et l'emploi dépendent d'un grand nombre de paramètres économiques. Il est important de pouvoir mesurer empiriquement l'importance relative des différents effets. Malheureusement, les évaluations quantitatives n'existent pas ou très peu pour La Réunion. Ce manque de connaissances fines du fonctionnement du marché du travail réunionnais plaide pour la création d'un observatoire (indépendant si possible) travaillant en collaboration avec les organismes qui étudient la vie économique sur l'île mais dont les prérogatives ne sont pas nécessairement de produire des analyses économiques. Pour la plupart des questions posées, nous ne disposons pas ou peu d'études empiriques sur La Réunion.

– Comment évaluer les politiques publiques en matière de chômage ?

– Il faut une expérimentation sociale des mesures. Ces expérimentations sont pratiquées de plus en plus souvent à l'étranger. Elles consistent à comparer deux sous-populations ayant des caractéristiques identiques (du moins les plus proches possibles). La première bénéficie d'une mesure alors que la deuxième (appelée population de contrôle) n'en bénéficie pas. Dans ces conditions, les expérimentations permettent d'évaluer l'efficacité des mesures, d'identifier ce qui fonctionne et de procéder à d'éventuelles corrections avant de les généraliser à l'ensemble de l'économie. Il s'agit ainsi d'optimiser l'utilisation des fonds publics, de procéder à des dépenses qui ont fait leurs preuves (qui ont répondu aux objectifs qui leur ont été assignés), notamment en vue de développer l'emploi.

Des faiblesses et peu d'avantages

– La faiblesse des exportations est-elle une fatalité ?

– La structure productive autocentrée de l'économie réunionnaise, qui implique un déficit important de la balance des biens et services, ne permet pas de profiter des mêmes opportunités de créations d'emplois qu'une économie plus ouverte sur l'extérieur. Une structure productive industrielle plus fortement exportatrice (comme l'est, l'économie mauricienne) et le fort excédent des biens qui en découlerait permettraient certainement de créer davantage d'emplois et de réduire le chômage. Le problème, dans une petite économie insulaire comme La Réunion, est que, mis à part les marchés de niches (rhum, produits élaborés issus du sucre, légine), les possibilités d'insertion dans le commerce mondial et régional des biens sont plutôt limitées. La Réunion dispose de peu d'avantages comparatifs vis-à-vis des pays de la zone et de la métropole (coûts du travail et de production plus élevés, coûts de transports importants en dépit des aides au fret), les possibilités de réaliser des économies d'échelle sont faibles. Du côté de la nature des exportations, La Réunion peut développer plus grandement la production de services destinés à l'extérieur. On pense au tourisme, à la comptabilité et la finance, les centres d'appels, les services médicaux et d'éducation et de manière générale le secteur des nouvelles technologies, mais aussi les tournages de films, les festivals internationaux. Par contre ces secteurs, mis à part le tourisme, ne sont pas directement pourvoyeurs d'emplois non qualifiés.

– Que faire pour le coût du travail ?

– Un employeur est davantage préoccupé par le différentiel entre ce que rapporte et ce que coûte un employé que par le seul coût du travail : un cadre lui coûte plus cher, mais peut rapporter d'avantage. Dans le privé, le coût du travail pose un problème lorsque l'économie n'est pas spécialisée dans des produits à haute valeur ajoutée, pour lesquels le prix (et donc le coût de production) n'est pas un élément de décision essentiel des consommateurs. Or La Réunion a une importante population peu qualifiée et de ce fait ne peut prétendre (pour l'instant du moins) vendre des biens nécessitant des qualifications élevées. Les pouvoirs publics, conscients de cette spécificité, ont décidé de réduire le coût du travail dans le secteur privé en accordant des exonérations plus fortes sur l'île qu'en métropole.

– Qu'en est-il de l'industrie ?

– Elle s'est développée en import-substitution. Les freins à l'emploi (nous ne nous concentrons pas seulement sur les secteurs industriels) sont nombreux. Ils ne sont pas nécessairement liés au coût du travail (même si cela peut jouer dans certains secteurs tels que le tourisme de moyenne gamme). Parmi les freins nous pouvons évoquer : l'étroitesse du marché local, les coûts liés à l'éloignement, le déficit de qualifications dans certains secteurs, la lourdeur administrative et les charges supportées par les entreprises en France de façon générale réduisent les incitations des entreprises étrangères à venir s'établir sur le territoire.

Se former et être mobile

« Attention, une mobilité très forte peut avoir des conséquences négatives à plus long terme sur les créations d'emplois sur l'île ». (Photo Philippe Chan Cheung)

– L'offre de formation est-elle adaptée ?

– Les problèmes d'adéquations ont toujours existé. Sont-ils ou non importants à La Réunion ? Ces chiffres sont difficiles à rassembler. La question des formations adaptées ou non est particulièrement importante. Enfermer les gens dans des formations trop spécifiques n'est pas forcément une bonne chose. Pour se protéger contre le chômage, mieux vaut avoir une formation générale. À notre niveau, en tant qu'enseignants de l'Université, nous constatons que de très nombreux jeunes qui viennent d'obtenir un bac professionnel ne réussissent pas à s'insérer immédiatement sur le marché du travail (alors même que leur bac devrait le leur permettre !) et que de nombreux jeunes avec un bac technologique ne réussissent pas à trouver une formation supérieure adaptée à leur profil. Nous retrouvons donc de plus en plus d'étudiants ayant ces profils en première année de Licence (niveau Bac + 1). Malheureusement, ces étudiants échouent quasi-systématiquement à l'université.

– La mobilité est elle une absolue nécessité pour faire baisser le chômage ?

– La réponse dépend du niveau de qualifications et des secteurs visés par les personnes concernées. Toutefois, la mobilité est un élément qui contribuera à réduire le taux de chômage global à court et moyen terme. Attention, une mobilité très forte peut avoir des conséquences négatives à plus long terme sur les créations d'emplois sur l'île. Le retour de jeunes réunionnais qui ont acquis de l'expérience et qui ont des projets semble absolument nécessaire pour garantir le dynamisme de La Réunion dans le futur. Le problème du chômage auquel fait face La Réunion est structurel et est notamment lié à la pression démographique. Tant qu'il y aura une arrivée massive de jeunes sur le marché du travail, leurs difficultés à trouver un emploi seront importantes (en 2012, les créations annuelles d'emplois se montaient à environ 4 500 par an alors que les actifs supplémentaires s'élevaient à environ 7 000 par an, soit un déficit d'emplois d'environ 2 500).

SELON LE PROFESSEUR HAI-QUANG HO

Le plein emploi : pas à moyen terme

Pour le professeur d'économie, à la retraite Hai-Quang Ho, le plein emploi à la Réunion est impossible dans les circonstances actuelles. Selon lui, le projet d'emplois aidés s'appuie sur une appréciation erronée de la situation.

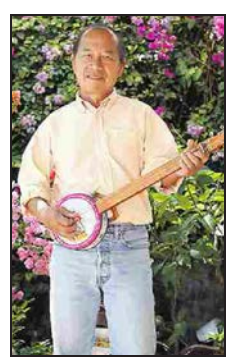
De son poste à Reims de professeur d'histoire de la pensée économique, Hai-Quang Ho a conservé l'habitude de regarder l'économie comme un tout avec un passé et une géographie. Professeur à l'Université de la Réunion de 1990 à 2008, il intervient notamment sur l'économie des îles de l'océan Indien. *« La Réunion n'est pas en situation de sous-développement mais en développement assisté,* explique-t-il. *Un pays sous-développé n'arrive pas à couvrir les besoins fondamentaux de sa population. En revanche, une partie des besoins de la Réunion sont couverts par des fonds venus de métropole (directs ou indirects) et européens. »*

« Du fait de la démographie réunionnaise, la demande de travail est plus importante que l'offre », relève le professeur d'économie. *Il faut ajouter qu'avec 110 000 illettrés, cette offre n'a pas les moyens de trouver des postes adaptés. Ce marché du travail se découpe entre deux aires : la production non marchande, dominée par la fonction publique et la production marchande. »*

Problème de débouchés

« Les salaires dans la fonction publique réunionnaise sont plus élevés qu'en métropole. C'est un héritage de l'époque où il fallait attirer des fonctionnaires dans l'île. En 1953, les fonctionnaires créoles ont obtenu la même chose. Cette situation augmente le prix de la fonction publique dans l'île et limite le recrutement dans ce secteur. »

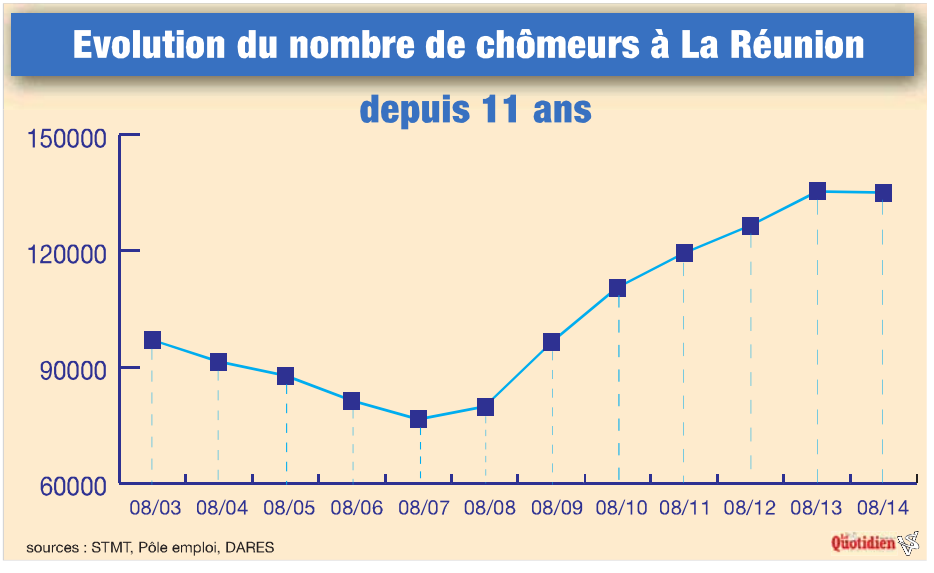
« Concernant la production marchande, le problème est celui des débouchés. Les coûts en direction des marchés extérieurs sont trop élevés et l'île ne possède pas les moyens de réaliser des économies d'échelle en disposant de grandes unités. A cause de l'éloignement, les entreprises sont souvent obligées de se suréquiper pour disposer de machines de renfort en cas de panne. » « On a tort de poser le problème en terme d'emplois. Le vrai problème c'est celui des postes de travail. Si vous embauchez un travailleur, il doit disposer d'un poste de travail. Par ailleurs, ce n'est pas le coût du travail qui est regardé mais le coût au regard du profit engendré par la personne. Si vous payez cher un salarié mais que celui-ci rapporte beaucoup d'argent, ce n'est pas un problème pour l'entreprise. »



Pour le professeur à la retraite Hai-Quang Ho, le plein emploi dans le système actuel ne peut être atteint. (Photo David Chane)

Autre facteur limitant la création d'activités locales : *« le marché étant petit, les premiers qui arrivent dessus ont vite fait de le verrouiller. En résulte des monopoles ou des oligopoles ».* En filigrane, il y a l'inadéquation entre les importateurs de biens et ceux qui pourraient les produire dans l'île. Quelle solution alors ? *« Il faut remplacer les pansements sociaux, par des pansements économiques,* explique l'économiste. *Le développement du bâtiment crée de l'emploi, y compris peu qualifié. »*

Nicolas BONIN



« Espérons que la construction de la nouvelle route du littoral permettra de former des personnes qui pourront mobiliser leurs compétences dans le secteur plus « traditionnel » du BTP ».

Protéger la filière canne

« Il est souvent préférable d'organiser la reconversion d'un secteur plutôt que de le protéger perpétuellement ». (Photo : Philippe Chan Cheung).

– Quel sera l'impact sur l'emploi de la fin des quotas dans l'industrie sucrière en 2017 ?

– Cette industrie constitue la principale recette d'exportation de La Réunion. Selon la filière, environ 18000 emplois directs et indirects sont concernés. L'impact de la fin des quotas est une question une nouvelle fois empirique. Malheureusement, nous manquons de nouveau de données. On peut anticiper une réduction du prix de vente ce qui impactera négativement les profits des planteurs. Certains se trouveront alors dans de grandes difficultés.

Selon, l'importance de la baisse du prix, la réduction du nombre d'exploitations pourra aller de quelques centaines à la remise en cause de l'ensemble de la filière. Protéger ces secteurs artificiellement par des barrières protectionnistes est une solution à court terme mais elle peut être difficile à tenir à plus long terme, notamment compte tenu des réglementations européennes. Or, plus on attend en conservant les barrières et plus les coûts supportés par les populations concernées sont élevés lorsque la fermeture survient. Il est souvent préférable d'organiser la reconversion d'un secteur plutôt que de le protéger perpétuellement.

Toutefois, la manne financière apportée par l'État (les 37 millions d'euros récemment évoqués) pour compenser le manque à gagner pour l'industrie sucrière est faible relativement à d'autres types d'interventions des pouvoirs publics, notamment du point de vue des dépenses qualifiées de passives (le RSA par exemple qui représente environ 500 millions d'euros par an à La Réunion). En ce sens, cette aide peut se justifier pour maintenir la filière au moins à moyen terme, le temps que l'économie réunionnaise puisse trouver d'autres filières de substitution pouvant accueillir autant de travailleurs mais avec un modèle économique moins dépendant de subventions.