

Une double transition presque réussie

**Chômage, productivité
et politique d'emploi à La Réunion**



SOMMAIRE

Avant-propos	4
Introduction	5
1. Les caractéristiques du chômage réunionnais	7
1.1. Le chômage le plus élevé du territoire français	7
1.2. Les trois causes du chômage sur le long terme	10
2. Productivité et transformations économiques	17
2.1. Mesure des gains de productivité : une performance remarquable	18
2.2. Les transformations de l'emploi : la marginalisation de l'agriculture	20
2.3. La modernisation des années 1990	23
2.4. Un contexte plus favorable à la croissance qu'à l'emploi	25
3. La baisse récente du chômage : modernisation et politique d'emploi	29
3.1. Conjoncture économique et baisse du chômage	29
3.2. La politique publique d'emploi	32
3.3. Bilan de la création d'emploi	36
4. Perspectives : la croissance nécessaire à une réduction durable du chômage	41
Conclusion	45

AVANT-PROPOS

Contrairement aux régions métropolitaines, La Réunion dispose comme tous les autres DOM de véritables comptes économiques régionaux élaborés chaque année par l'INSEE. Ils décrivent de façon synthétique l'ensemble des opérations économiques, publiques et privées de la région.

Ces comptes définitifs sont publiés avec un décalage de trois années, temps nécessaires pour rassembler et traiter les informations indispensables à leur élaboration. Cette mise à disposition tardive limite leur utilisation et explique leur insuffisante valorisation. L'INSEE, l'IEDOM et l'AFD ont lancé le projet CEROM Comptes Économiques Rapides pour l'Outre-Mer. Ce projet inter-administratif a pour objectif d'élaborer des données macro-économiques rapides à l'aide de modèles économiques, de contribuer au développement progressif d'une capacité d'analyse des évolutions économiques et de mesurer l'impact des politiques publiques.

Ce projet se décline en trois volets conduits en étroite partenariat.

- La construction de modèles économiques adaptés permettant notamment la réalisation de comptes rapides sur la base de comptabilités économiques existantes.
- L'élaboration d'indicateurs synthétiques de conjoncture donnant une lecture rapide des évolutions économiques à partir de l'ensemble des informations existantes.
- La promotion de l'analyse économique, comprenant un cadrage macro-économique et des études sectorielles ou thématiques.

L'AFD est l'animateur méthodologique de l'ensemble du projet. Il sera réalisé dans chaque département et territoire d'Outre-Mer.

Cette étude dresse un état de l'évolution de l'emploi à La Réunion et constitue la première production de CEROM à La Réunion.

L'importance de l'emploi à La Réunion justifie que les défis à relever autour de l'emploi et du chômage qui touche un tiers de la population active justifie le thème de l'étude.

Le directeur régional
de l'INSEE-Réunion



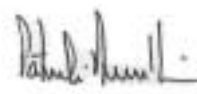
J. GAILLARD

Le directeur de
l'IEDOM Réunion



H. DOGNIN

Le directeur de
l'AFD Réunion



P. PEAUCELLIER

INTRODUCTION

En l'espace de 25 ans entre 1974 et 1999, La Réunion aura connu une croissance moyenne de 5 % par an. Il s'agit d'une performance remarquable, à hauteur pour la situer de celle de la Tunisie ou encore de l'Irlande ou du Chili, qui implique une transformation structurelle profonde de la société et de l'économie.

Pourtant, le trait dominant de l'économie réunionnaise, pour tous les observateurs, n'est pas le dynamisme de sa croissance mais bien le niveau de son chômage. Ce dernier a connu sur la même période une croissance ininterrompue pour culminer au tournant de l'année 1998 au taux de 38 % de la population active au sens du BIT.

L'année 1998 aura marqué l'histoire économique de La Réunion. Pour la première fois depuis que cette donnée est mesurée, un recul durable du chômage a été observé. Le nombre de demandes d'emploi insatisfaites venait de passer fin 1997 la barre des 100 000 personnes, pour un nombre d'emploi total sur l'île inférieur à 175 000. Cela ne semblait qu'une étape sur le sentier, apparemment inexorable, de la dégradation du marché du travail. Pourtant, cette barre n'a plus été atteinte depuis.

Ces évolutions, apparemment paradoxales, de hausse ininterrompue du chômage malgré la croissance puis de retournement soudain et inattendu, ne

peuvent être appréhendées qu'à travers une analyse de long terme de la société et de l'économie réunionnaise.

Les causes démographiques du phénomène sont en grande partie connues. Le rythme élevé de la progression de la population active est à l'origine des fortes tensions enregistrées sur le marché du travail et le restera pendant encore plusieurs décennies, quoiqu'en décélérant. Mais la transition démographique ne peut expliquer à elle seule les déséquilibres du marché de l'emploi.

On évoque souvent à La Réunion le chiffre de 7 000 nouveaux actifs chaque année comme une mesure de la difficulté, voire de l'impossibilité, pour le marché du travail d'absorber le flux des nouveaux entrants. Mais, ce chiffre ne devrait pas à lui seul convaincre. Sur un marché de près de 200 000 emplois en 2001, la création de 7 000 emplois ne représente qu'une expansion de 3,5 % par an, qui ne semble pas a priori hors de portée d'une économie dynamique comme celle de La Réunion. Dans le passé, ce n'est pas la croissance économique qui a fait défaut sur l'île.

La Réunion traverse non seulement une transition démographique, mais aussi une transition économique, qualifiée parfois de rattrapage. Cette dernière s'est manifestée par une profonde et

rapide mutation qui, en l'espace de quelques décennies, a transformé une économie à dominante traditionnelle largement tirée par l'agriculture et l'agro-industrie en une économie moderne de services. Ce processus de modernisation économique n'a pas seulement concerné l'appareil productif mais aussi le contexte institutionnel et réglementaire : développement d'une administration moderne, hausse des minima salariaux et sociaux, politiques de promotions de l'emploi, etc.

D'un point de vue strictement économique, la double transition réunionnaise peut être considérée comme une réussite exemplaire. La croissance a été forte, la restructuration économique profonde et cela s'est répercuté sur le niveau de vie des réunionnais. Mais cette réussite s'est accompagnée d'un coût considérable en termes de chômage. Elle s'est appuyée sur une partie seulement de la population active, en moyenne les deux tiers.

Cette transition s'est accompagnée d'importants gains de productivité du travail, de créations et de destructions d'emploi, et a eu de profondes conséquences sur le marché du travail. L'objet de cette étude est d'analyser le chômage réunionnais dans une perspective de long terme en approfondissant précisément les effets de la transformation économique de l'île.

Une première partie aborde les traits caractéristiques du chômage réunion-

nais et en décrit les grandes causes de nature démographique et économique. Ces dernières, et plus précisément les liens entre marché du travail et gains de productivité sont développés de manière plus approfondie sur les années 1980 et 1990 dans une seconde partie. La section suivante se penche sur le retournement de la tendance du chômage à la fin des années 1990, en essayant d'en évaluer les différentes causes potentielles. Enfin, une dernière partie envisage l'avenir en déterminant, sous certaines hypothèses, la croissance minimum nécessaire pour stabiliser le chômage dans les décennies à venir.

Cette étude s'appuie sur les comptes économiques et les statistiques d'emploi et de chômage disponibles pour l'île de La Réunion. Il s'agit d'un ensemble considérable de données, sans commune mesure avec ce dont on dispose sur une région métropolitaine. Pour autant, les données ne permettent pas une reconstitution complète de la dynamique économique et des évolutions du marché du travail sur le long terme, et notamment une mesure précise des gains de productivité. Cette étude présente donc à plusieurs reprises des ordres de grandeur et des hypothèses, qui sont cohérentes avec les données existantes mais ne fournissent néanmoins que des tentatives de compréhension de l'évolution du chômage réunionnais.

1. LES CARACTÉRISTIQUES DU CHÔMAGE RÉUNIONNAIS

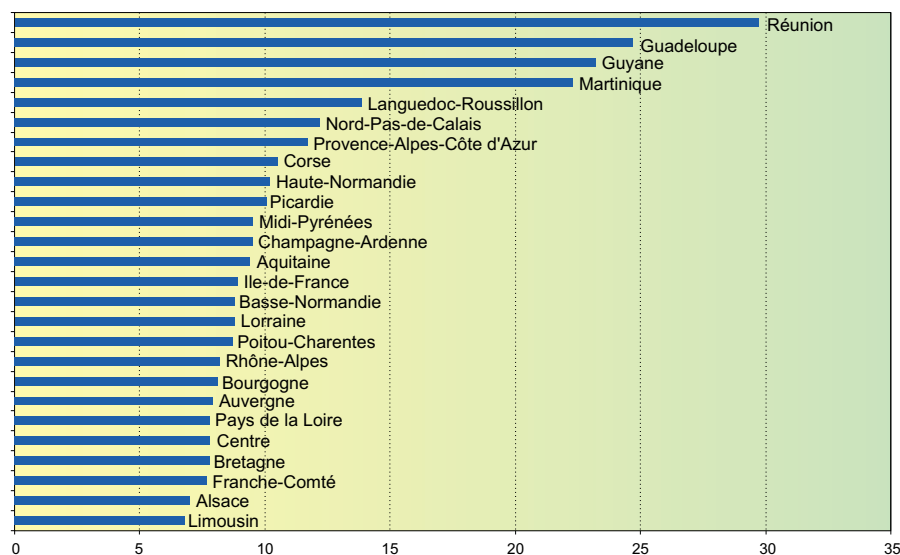
L'importance du chômage reste la première caractéristique de l'économie réunionnaise, plus encore que pour les autres départements d'outre-mer. En dépit d'une amélioration récente, ce chômage s'est surtout caractérisé par une croissance ininterrompue pendant plus de 30 ans. Les causes de cette détérioration prolongée sont à chercher dans la croissance de la population en recherche d'emploi, mais aussi dans l'existence de gains de productivité importants tout au long de la dynamique de croissance réunionnaise.

1.1. Le chômage le plus élevé du territoire français

La Réunion est de loin la région française (et européenne) où le chômage est le plus important. Avec un taux de chômage autour de 30 %, La Réunion se situe de manière constante très loin de toutes les régions métropolitaines mais également au-dessus des autres départements d'outre-mer.

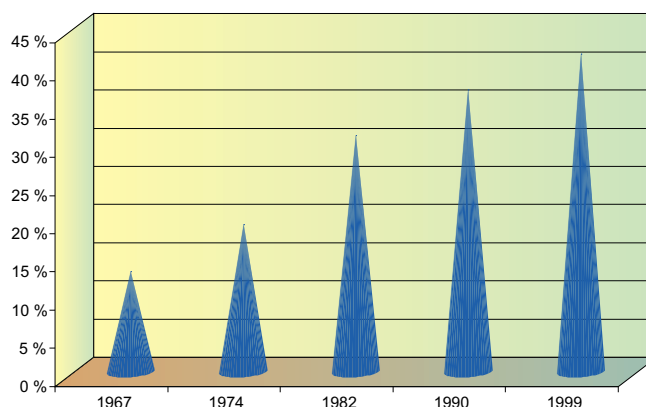
Ce graphique, qui reprend les données du deuxième trimestre 2002, montre que le taux de chômage réunionnais

Graphique 1 : Taux de chômage par région française au 2^e trimestre 2002



Source : INSEE.

Graphique 2 : Taux de chômage observé lors des recensements



Source : INSEE, recensements de la population.

est le double de celui de la région métropolitaine connaissant le taux le plus élevé : le Languedoc Roussillon. Il est également 5 points au dessus de celui de la Guadeloupe, deuxième région française selon ce critère.

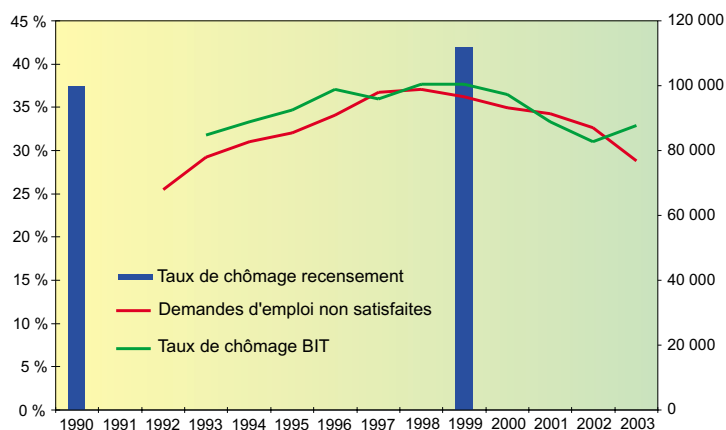
Ce niveau considérable fait évidemment du chômage, la principale question économique et sociale de l'île. D'autant plus que la dégradation du marché du travail est apparu comme un phénomène quasi inexorable pendant plus de 30 ans, et jusqu'à une période récente. De moins de 15 % à la fin des années 1960, le nombre de chômeurs est monté à plus de 40 % de la population active à la fin des années 1990, selon les différents recensements de la population.

Cette longue période de montée du chômage semble pourtant s'être interrompue à la fin des années 1990. À cette période, le taux de chômage au sens du BIT, mesuré par l'INSEE, tout comme le nombre de demandes d'emplois non satisfaites, suivi par la DTEFP, se sont retournés à la baisse comme le montre le graphique 3.

Ce graphique illustre la différence de niveau entre le chômage mesuré par le recensement (41,9 % en 1999), et le taux de chômage au sens du BIT estimé par l'INSEE depuis 1992 à partir des enquêtes emploi et selon une définition différente (1) (37,7 % en fin 1999).

(1) Au sens du recensement, est considérée comme chômeur toute personne se déclarant spontanément sans emploi et à la recherche d'un emploi. Le chômage au sens du BIT, établi lors des enquêtes annuelles d'emploi, est plus restrictif : pour être chômeur, il faut ne pas avoir travaillé du tout au cours de la semaine de référence et avoir effectué des démarches de recherche au cours du mois précédent l'enquête. De plus, le chômage au sens du BIT ne résulte pas directement d'une déclaration spontanée mais du recoupement de réponses à plusieurs questions.

Graphique 3 : Évolution du chômage à La Réunion selon les différentes sources



Source : INSEE, DDTEFP, rapports IEDOM.

NB : Le taux de chômage BIT et celui du recensement (histogramme) sont exprimés en pourcentage et se lisent sur l'échelle de gauche. Le nombre de demandes d'emplois insatisfaites se lit sur l'échelle de droite.

Mais, il met surtout en lumière le retournement de tendance de l'évolution du chômage : ce dernier s'est stabilisé en 1998 et a commencé à décroître par la suite. Taux de chômage au sens du BIT et nombre de demandeurs d'emploi insatisfaits ont,

de ce point de vue, une évolution similaire mis à part pour l'année 2003.

Cette rupture est d'autant plus notable qu'elle vient après plus de trois décennies d'augmentation régulière du chômage et que personne n'a diagnosti-

Tableau 1 : Bilan de l'activité et de l'emploi selon les recensements

	1967	1974	1982	1990	1999
Population en âge de travailler (15-64 ans)	211 641	250 180	318 279	386 296	466 290
Population active	108 600	132 381	176 142	233 622	298 847
Population active occupée	94 334	106 885	118 853	146 253	173 677
Chômeurs	14 266	25 496	54 516	86 108	124 203
Taux de chômage (recensement)	13,1 %	19,3 %	31,0 %	36,9 %	41,6 %

Source : INSEE, recensements de la population.

Tableau 2 : Rythmes annuels moyens de progression de l'activité, de l'emploi et de l'économie

	1974/1967	1982/1974	1990/1982	1999/1990
Pop. en âge de travailler (15-64 ans)	2,4 %	3,1 %	2,5 %	2,1 %
Population active	2,9 %	3,6 %	3,6 %	2,8 %
Population active occupée (b)	1,8 %	1,3 %	2,6 %	1,9 %
Chômeurs	8,6 %	10,0 %	5,9 %	4,2 %
Croissance de l'économie (a)		5,0 %	6,0 %	3,7 %
Productivité apparente globale (a-b)		3,7 %	3,3 %	1,7 %
Productivité apparente globale France		2,1 %	2,2 %	1,3 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques.

qué un changement de tendance de l'activité économique à la fin des années 1990. Les années 1999 à 2001 ont été bonnes sur le plan économique mais sans toutefois marquer une rupture avec le passé.

1.2. Les trois causes du chômage sur le long terme

On ne peut comprendre l'évolution du chômage à La Réunion qu'à travers une analyse de long terme. Sur longue période, les variations du niveau de chômage sont d'abord le résultat de mutations démographiques, sociales et économiques avant d'être le reflet de la conjoncture économique ou l'effet direct de mesures ponctuelles de politique d'emploi.

Les différents recensements de la population permettent de tirer un bilan de

l'évolution de la population, de l'activité et de l'emploi sur le long terme.

Ce bilan devient plus explicite si l'on considère les taux de croissance annuels moyens par périodes inter-censitaires et que l'on y adjoint la croissance économique et la productivité apparente globale.

L'explosion du chômage est le résultat de la conjonction d'une population active croissant très rapidement (3,6 % par an entre 74 et 1990, 2,8 % dans les années 1990, soit nettement plus vite que la démographie) et d'une dynamique d'emploi relativement molle (moins de 2 % par an sauf dans les années 1980).

C'est en fait trois phénomènes de long terme, ayant chacun leur rythme propre, qui expliquent la montée du chômage sur très longue durée :

Tableau 3 : Évolution des taux d'activité selon le sexe

	1974	1982	1990	1999
Taux d'activité total	48,9 %	51,2%	55,5 %	58,0 %
Taux d'activité masculine	69,9 %	68,5%	67,1 %	66,0 %
Taux d'activité féminine	29,9 %	35,1%	44,4 %	50,4 %
	1974/1967	1982/1974	1990/1982	1999/1990
Croissance pop. en âge de travailler	2,4 %	3,1 %	2,5 %	2,1 %
Croissance population active	2,9 %	3,6 %	3,6%	2,8 %
Croissance pop. active hommes		3,0 %	2,4 %	2,0 %
Croissance pop. active femmes		4,8 %	5,6 %	3,8 %

Source : INSEE, recensements de la population.

- La croissance démographique traduite par l'évolution de la population en âge de travailler.
- La montée du taux d'activité, par l'entrée des femmes sur le marché du travail, qui explique l'écart entre la croissance de la population active et celle de la population en âge de travailler.
- Les progrès de productivité qui sont à la source de l'écart important entre les rythmes de croissance économique et de création d'emploi.

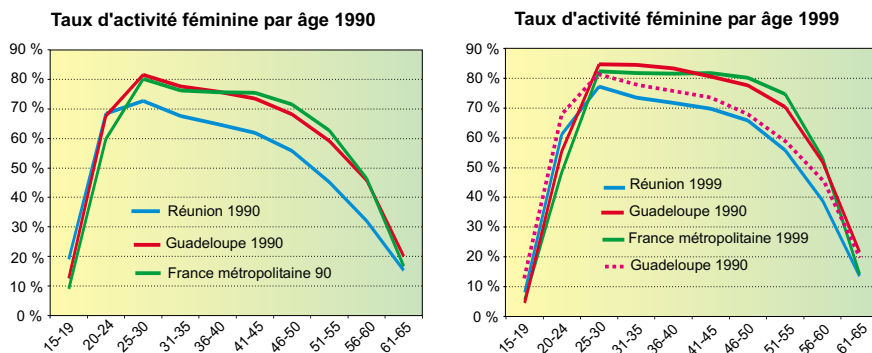
Le premier de ces trois phénomènes appelle peu de commentaires. La Réunion poursuit sa phase de transition démographique et ne devrait voir sa population à peu près stabilisée qu'à partir de 2030 environ. Toutefois, le rythme de progression de la population

en âge de travailler diminue progressivement. Alors qu'il était encore de 2,1 % par an dans la dernière période inter-censitaire (1990/1999), l'INSEE dans son scénario central de projection de la population (2) l'évalue à 1,9 % sur 2000/2010, 1,2 % sur 2010/2020 et 0,5 % entre 2020 et 2030. L'atténuation de la pression démographique sur l'emploi est effective depuis le milieu des années 1970, mais de manière très progressive. Ce lent ralentissement se poursuivra jusqu'en 2010 où une décélération plus nette se fera sentir.

Le second phénomène social et démographique remarquable est la forte augmentation du taux d'activité, exclusivement provoquée par le développement du travail féminin.

(2) Ce scénario prévoit une baisse de l'indice conjoncturel de fécondité jusqu'à 2,0 en 2030, un gain de 4 ans sur l'espérance de vie et un maintien des quotients migratoires observés entre 1990 et 1999 (soit un excédent migratoire moyen annuel de 2350 personnes). La population en 2030 : individus, actifs et ménages. Résultats. INSEE - 2002.

Graphique 4 : Taux d'activité féminine en 1990 et 1999



Source : INSEE, recensements de la population.

Le taux d'activité masculine est en baisse lente mais régulière. Cette donnée est importante car elle montre que le phénomène "d'institutionnalisation" du chômage, c'est-à-dire de révélation d'un chômage caché au fur et à mesure que se développent des dispositifs d'enregistrement et d'appui du chômage, n'a joué qu'un rôle secondaire au moins en ce qui concerne la population masculine.

En revanche, l'écart important entre le taux de croissance de la population active et la population en âge de travailler tout au long de la période est le résultat de l'entrée croissante des femmes sur le marché du travail, qui contre-balance très largement l'effet inverse de l'allongement de la durée des études. L'augmentation de l'activité féminine est avant tout un fait de société, lié à l'émancipation et à la transition démographique, même si un

effet mineur d'institutionnalisation a sans doute également joué (3).

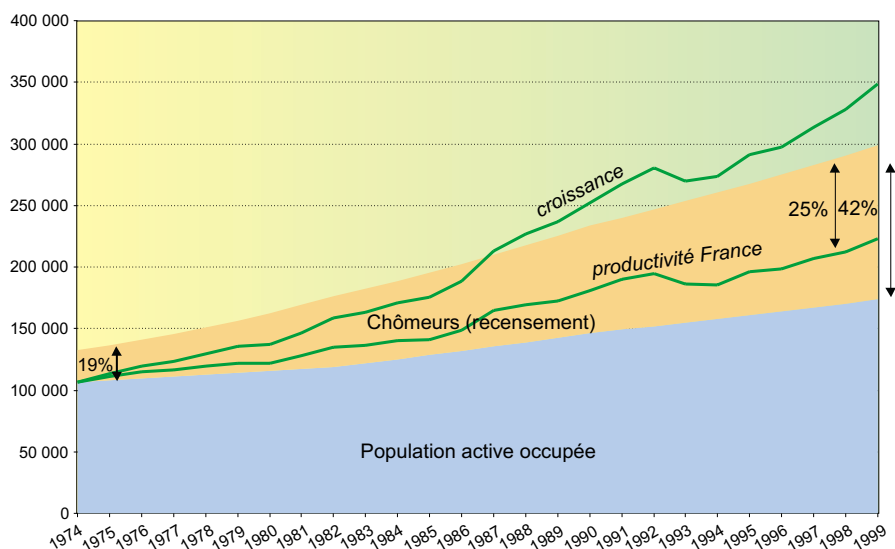
On constate sur les graphiques 4 que les taux d'activité féminine ont progressé fortement à La Réunion entre 1990 et 1999 : de 10 à 15 points selon les âges, par exemple de 41 % en 1990 à 56 % en 1999 pour la tranche d'âge 51-55 ans.

Là encore le phénomène est en ralentissement. Il a connu son apogée vers 1990, mais est cependant loin d'être achevé : les taux d'activité féminine aux âges médians sont encore en 1999 de 10 points inférieurs à leur niveau métropolitain.

La comparaison avec la Guadeloupe montre d'ailleurs que les taux d'activité féminine dans les DOM sont naturellement appelés à rattraper les niveaux métropolitains, et qu'ils peuvent même les dépasser. Le profil d'activité fémi-

(3) En particulier sur les services domestiques.

Graphique 5 : Évolution de la population active, de la croissance et hypothèse de productivité



Source : INSEE, recensements de la population, nos calculs.

nine de La Réunion en 1999 est très proche de celui de la Guadeloupe en 1990 (repris en pointillé dans le graphique de droite). On retrouve de ce point de vue un décalage d'au moins dix ans entre ces deux départements d'un point de vue de la transition démographique. Ce décalage donne une image de l'amplitude potentielle de la poursuite du développement de l'activité féminine que La Réunion pourrait accomplir au cours des années 2000.

La projection de population de l'INSEE (cf. note de bas de page n° 2, page 11) prévoit que l'impact de l'accroissement de l'activité féminine se réduira peu à

peu. Le taux de croissance annuel de la population active est estimé à 2,1 % par an sur la période 2000-2010 (0,2 % au dessus de l'accroissement de la population en âge de travailler) et 1,2 % entre 2010 et 2020 (moins de 0,1 % au dessus du même taux). Autour de 2020, le taux d'activité féminine cesse de progresser.

Le troisième phénomène explicatif du chômage de long terme à la Réunion est le faible contenu de la croissance en création nette d'emploi. L'écart entre taux de croissance de l'économie et rythme de création nette d'emploi (mesuré par la population active occupée (4)) est de 3,7 points par an sur

(4) Ce n'est pas tout à fait la même chose car une personne peut occuper plusieurs emplois, mais la différence est minime.

1974-1982, 3,3 points sur 1982-1990 et 1,7 points sur la période 1990-1999 (cf. tableau 2).

Cette progression de la productivité globale apparente du travail est nettement supérieure au rythme de l'ensemble national qui s'est situé sur les mêmes périodes respectivement à 2,1 % (1974/ 1982), 2,2 % (1982/1990) et 1,3 % (1990/1999) (cf. tableau 2). Sur le long terme, l'écart est fortement significatif, même s'il est nettement moins élevé sur la période la plus récente.

On considère souvent que l'importance du chômage réunionnais est avant tout d'origine démographique. La rapidité de la progression de la productivité est pourtant une cause aussi importante de la détérioration de la situation de l'emploi. Certes, la dynamique démographique, et l'émancipation féminine, ont conduit à un flux soutenu de nouvelles arrivées sur le marché du travail, mais l'économie locale a connu une croissance rapide susceptible, en principe, d'absorber une part importante de ce flux de main-d'œuvre. Le problème est que *cette croissance a reposé largement (pour moitié au moins en première approximation) sur des gains de productivité et a été trop faiblement créatrice d'emploi.*

Le graphique 5 permet de situer, de manière approximative, l'importance du phénomène.

Ce graphique représente l'évolution de la population active partagée en population active occupée (approximativement le nombre d'emplois) et population au chômage au sens du recensement. Les aires du graphique illustrent les rythmes tendanciels différenciés de la croissance de la population active et de l'emploi qui entraînent l'augmentation continue du nombre de chômeurs.

Le rythme de croissance de l'économie est également représenté sous forme de courbe (courbe du haut). La comparaison permet de situer l'ampleur de l'écart entre la croissance de l'économie et la croissance de l'emploi (la productivité sur longue période). La croissance économique a été beaucoup plus rapide que la progression de l'emploi mais aussi que l'accroissement de la population active.

La seconde courbe, nommée "productivité France" sur le graphique, illustre un scénario d'évolution virtuelle de l'emploi correspondant, avec la croissance telle qu'elle a eu lieu, à l'hypothèse de gains de productivité apparente globale identiques à ceux observés en France. On aboutit sous cette hypothèse à un chômage qui évolue faiblement de 19 % en 1974 à 25 % en 1999 (5), à comparer avec le taux de 42 % constaté par le recensement de 1999.

Il s'agit d'une simple représentation de l'importance de cette cause économique du chômage : cette hypothèse

(5) En 1999, le taux de chômage au sens du recensement sur l'ensemble de la France s'élevait à 13%.

d'école n'a d'autre vertu que d'illustration car bien sûr si les progrès de productivité avaient été moindres, la croissance elle-même l'aurait été.

Ces comparaisons mettent néanmoins en lumière l'importance du facteur productivité dans la compréhension de l'évolution du chômage réunionnais sur le long terme, importance tout aussi déterminante que celle de la croissance démographique ou de la progression du taux d'activité.

Cela est d'autant plus notable que la productivité globale apparente du tra-

vail (croissance économique/croissance totale de l'emploi) minore largement les gains de productivité réels de l'économie réunionnaise, et cela tout particulièrement dans les années 1990 (cf. chapitre suivant), en incluant notamment la croissance des emplois dans le secteur non marchand ou encore en négligeant le développement du temps partiel. La rapidité de la progression de la productivité est indubitablement une caractéristique importante de l'économie réunionnaise sur le long terme.

2. PRODUCTIVITÉ ET TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

La compréhension du chômage à La Réunion passe donc, outre l'étude de la dynamique démographique, par l'analyse de la productivité sur le long terme. Les données qui permettraient de mener une telle analyse font hélas en grande partie défaut. On ne dispose pas de séries cohérentes de valeurs ajoutées sectorielles du fait de la rupture de série des comptes économiques en 1993. De plus, ces comptes sont calculés en valeur courante. L'absence de déflateurs sectoriels limite singulièrement l'appréhension de l'évolution de la productivité. On ne dispose pas non plus de séries statistiques d'emploi cohérentes sur une période relativement longue, sinon par les recensements. Enfin, on est pas en mesure de remonter du nombre d'emploi au nombre d'heures travaillées, en particulier d'isoler sectoriellement le travail à temps partiel par exemple.

On ne peut donc s'en tenir qu'à des calculs élémentaires dégagant des ordres de grandeur (6). Ces derniers suffisent à établir le diagnostic d'une performance remarquable en termes

de productivité. Plus encore, ils permettent de faire l'hypothèse d'une double transformation de l'économie réunionnaise dans un premier temps dominée par la restructuration inter-branches des activités puis progressivement par la modernisation intra-branches de l'appareil productif. Ce dernier phénomène, important dans les années 1990, peut être partiellement illustré par les données existantes sur cette période.

La mutation de l'économie réunionnaise a été la principale source de sa croissance. C'est elle qui a permis à l'économie de l'île de connaître une dynamique économique largement supérieure à celle de la métropole sur le long terme. Cette mutation est à la source du rattrapage réunionnais. Elle se déroule semble-t-il en deux étapes plus ou moins successives : une première étape de respecialisation vers les services au détriment surtout de l'agriculture et une seconde étape de modernisation des systèmes productifs à l'intérieur de chaque activité. Cette modernisation a été favorisée par un

(6) L'estimation des gains de productivité effectuée ci-après s'appuie sur les calculs suivants. Les anciennes et nouvelles base des comptes économiques ont été simplement raccordées au niveau des taux de croissance totaux et par branches. L'indice des prix à la consommation a été retenu comme déflateur du PIB. Les déflateurs par branches ont été calculés en conservant la structure des prix relatifs de la valeur ajoutée par branche française et en l'ajustant au niveau de déflation du PIB réunionnais. Enfin, les variations de l'emploi ont été assimilées à celles des actifs occupés mesurées par les recensements.

Tableau 4 : Gains de productivité apparente dans le secteur marchand

	1982/1990	1990/1999
Croissance annuelle moyenne PIB marchand (a)	6,7 %	4,1 %
Croissance annuelle moyenne emploi marchand (b)	2,2 %	0,9 %
Croissance annuelle productivité apparente (a-b)	4,4 %	3,2 %
Croissance productivité apparente France	2,7 %	1,6 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques, nos calculs.

contexte économique particulier au cours des années 1990. Au cours de chacune de ces étapes toutefois, l'économie, de plus en plus productive, n'est pas parvenue à développer l'emploi à un rythme élevé et en particulier à absorber la lourde contrainte démographique.

2.1. Mesure des gains de productivité : une performance remarquable

Un premier calcul élémentaire consiste à observer la productivité globale du travail à travers le seul secteur marchand (7) (croissance du PIB marchand/croissance de l'emploi marchand) et non pas sur l'ensemble de l'économie, y compris le non marchand, comme dans le tableau 2.

Ces données confirment le constat de gains de productivité élevés, significativement supérieurs à la moyenne française. De plus, bien que l'on observe

toujours un fléchissement des progrès de productivité dans les années 1990, le surcroît de gain de productivité de l'économie réunionnaise par rapport à l'économie nationale est stable (1,6 % dans les années 1980 et 1,7 % dans les années 1990), contrairement à l'analyse effectuée sur l'ensemble de l'économie (tableau 2). En effet, une progression importante de l'emploi dans les secteurs administrés masque, au niveau global, les forts progrès de productivité des années 1990.

On peut effectuer la même analyse en se limitant cette fois-ci au seul secteur secondaire.

L'analyse de la productivité dans le secteur secondaire fait ressortir en premier lieu le contraste entre les décennies 1980 et 1990. La décennie 1980 (plus exactement la période 1982-1990) a connu une croissance extrêmement rapide du secteur secondaire,

(7) Pour les années 1990, du fait du changement de nomenclature opéré dans la nouvelle base de comptabilité économique, le secteur marchand a été assimilé à l'ensemble des secteurs "non administrés", c'est-à-dire toute l'économie à l'exclusion des branches administration, éducation, santé et action sociale.

Tableau 5 : Gains de productivité apparente dans le secteur secondaire

	1982/1990	1990/1999
Croissance annuelle moyenne secteur secondaire (a)	8,1 %	4,2 %
Croissance annuelle moyenne emploi secteur secondaire (b)	4,6 %	-1,5 %
Croissance productivité secteur secondaire (a-b)	3,3 %	5,7 %
Croissance productivité secteur secondaire France	3,3 %	3,0 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques, nos calculs.

entraînée principalement par la branche construction mais aussi par une stratégie d'import-substitution, qui s'est accompagnée d'une forte dynamique d'emploi. La productivité a progressé de 3,3 % par an, un taux appréciable mais néanmoins équivalent à celui constaté sur l'ensemble national.

L'évolution est tout autre dans les années 1990. Le secteur secondaire continue à progresser à un rythme toutefois nettement moindre. Mais cette fois-ci l'emploi est en recul, une nouvelle fois essentiellement du fait de la branche construction (8), et les gains de productivité sont tout à fait spectaculaires : 5,7 % par an, soit 2,7 points au dessus du niveau français.

Ces données témoignent d'un véritable changement structurel dans l'économie réunionnaise. Sur l'ensemble des années 1990, le secteur secondaire a connu une croissance à prix

constants de 45 % avec un emploi en recul de 12 %.

Les gains de productivité ont globalement deux origines : les évolutions de la spécialisation économique, basées sur le recul des activités peu profitables et l'essor des activités à forte productivité, d'une part et la "modernisation" interne d'activités existantes d'autre part. Le "changement de spécialisation" a pour conséquence des gains de productivité importants mesurés sur l'ensemble de l'économie, mais moindres quand on les évalue sur des champs d'activité plus restreints. La "modernisation" à l'inverse se manifeste par des gains de productivité importants sur certaines activités et plus modestes globalement.

L'analyse des gains de productivité conduit à poser l'hypothèse de cette double transformation de l'économie réunionnaise de façon successive. Le

(8) Il est possible que le recul de l'emploi enregistré dans le secteur BTP soit partiellement dû à un phénomène d'informalisation résultant de la hausse des minima salariaux. Ce phénomène n'est cependant pas en mesure de changer les ordres de grandeur commentés.

Tableau 6 : Évolution de l'emploi par branches selon les recensements

	Effectifs			Évolution annuelle	
	1982	1990	1999	82-90	90-99
Agriculture	17 570	11 141	9 562	- 5,5 %	-1,7 %
Industries agroalimentaires	4 230	3 749	4 706	- 1,5 %	2,6 %
Énergie	704	1 283	1 234	7,8 %	- 0,4 %
Autres industries	3 213	6 263	7 405	8,7 %	1,9 %
Bâtiment et travaux publics	11 292	16 563	11 003	4,9 %	- 4,4 %
Secteur secondaire	19 439	27 858	24 348	4,6 %	- 1,5 %
Transports et télécom.	5 931	7 250	8 032	2,5 %	1,1 %
Commerce	17 336	22 333	24 658	3,2 %	1,1 %
Autres services marchands	13 585	19 312	28 859	4,5 %	4,6 %
Services non marchands	44 992	58 359	78 212	3,3 %	3,3 %
Secteur Tertiaire	81 844	107 254	139 761	3,4 %	3,0 %
TOTAL	118 853	146 253	173 671	2,6 %	1,9 %

Source : INSEE, recensements de la population.

changement de spécialisation aurait été particulièrement marqué dans les années 1980, en partie dans une optique d'import substitution, tandis que le processus de modernisation se serait surtout manifesté dans les années 1990. Cette hypothèse est corroborée par l'évolution de la structure des emplois. Alors que l'emploi non salarié a décru rapidement jusqu'à la fin des années 1980, témoignant de la restructuration des activités, il s'est ensuite maintenu à un niveau à peu près constant au cours de la décennie 1990 (+ 0,7 % par an en moyenne).

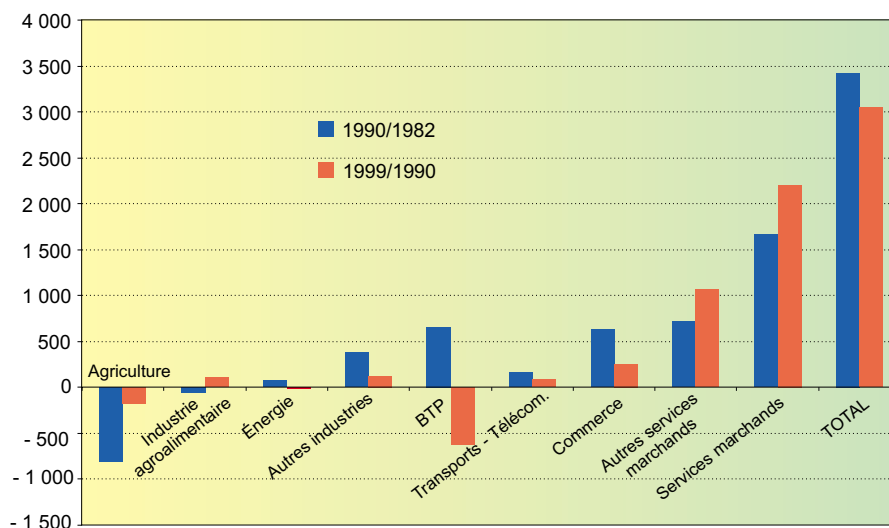
Les deux processus de transformation structurelle de l'emploi réunionnais sont examinés tour à tour ci-dessous.

2.2. Les transformations de l'emploi : la marginalisation de l'agriculture

L'analyse de l'évolution de l'emploi par branche sur ces périodes, telles que mesurée par les recensements, donne des éléments de compréhension de l'évolution de la productivité.

Ce tableau peut être complété par le graphique 6 qui donne pour les mêmes branches le nombre moyen annuel de créations nettes d'emploi.

Graphique 6 : Création nette annuelle moyenne d'emplois par branches (1982-1999)



Source : INSEE, recensements de la population.

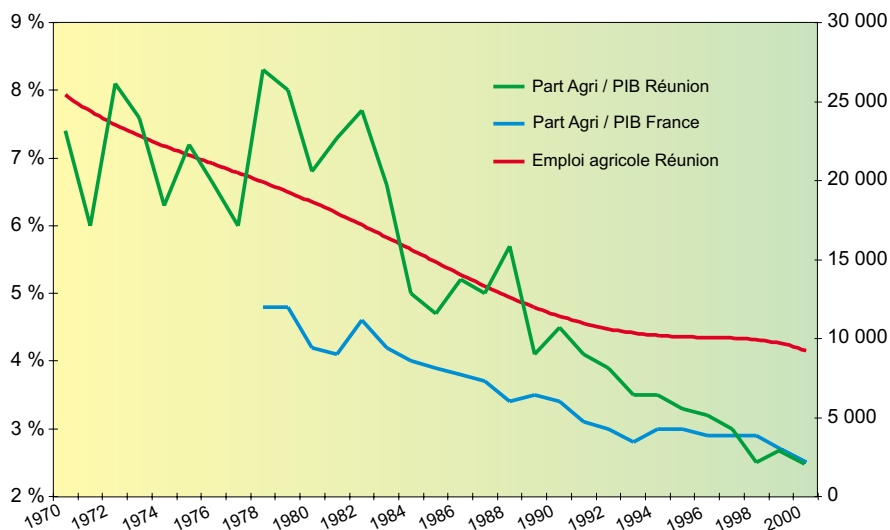
Ces données illustrent les grands traits des mutations de l'emploi à La Réunion. Durant les années 1980, les transformations majeures sont d'une part la perte d'emploi dans l'agriculture (près de 800 emplois par an de perdus) et accessoirement dans l'agroalimentaire, largement compensée par une création nette d'emploi importante (9) en premier lieu dans les services (marchands et non marchands) mais aussi dans le secteur secondaire. Au

cours des années 1990, ce schéma se transforme, la destruction d'emploi agricole est nettement moins importante mais la création d'emploi devient négative dans le secteur secondaire, du fait d'une évolution très défavorable dans la branche BTP (10) et n'augmente que dans les services marchands (hors commerce) et plus encore les services non marchands, lesquels représentent deux tiers de la création totale d'emplois sur la décennie.

(9) Et d'un rythme très rapide environ 8 % d'évolution annuelle de l'emploi dans l'énergie ou les autres industries.

(10) Cette chute de l'emploi dans le BTP dans les années 1990 a sans doute été artificiellement renforcée par un glissement vers les branches industrielles de certaines activités liées au bâtiment, dû au ciblage des dispositions de la Loi Perben sur les activités industrielles ainsi qu'éventuellement par une certaine informalisation d'activités de construction.

Graphique 7 : Diminution du poids de l'agriculture dans l'économie



Source : INSEE, recensements de la population.

NB : Les parts de l'agriculture dans le PIB de La Réunion et de la France sont en pourcentage et se lisent sur l'échelle de gauche. L'emploi agricole à La Réunion se lit sur l'échelle de droite.

La "marginalisation" de l'agriculture est une transformation majeure de l'économie réunionnaise que l'on peut observer sur le long terme.

La diminution de la place de l'agriculture dans l'économie réunionnaise, et la destruction parallèle d'emplois agricoles, est un des éléments majeurs de compréhension du marché du travail réunionnais. Elle est sans doute arrivée désormais à son terme. Le graphique montre à nouveau le ralentissement de la tendance dans les années 1990. L'emploi agricole a diminué au rythme moyen de 1,7 % par an dans la dernière décennie du siècle alors que ce rythme était de 5,5 % dans la décennie précédente. De la même façon, le

poids de l'agriculture dans le PIB (2,5 % en 2000), pour la première fois inférieur en 1998 au niveau français, a également atteint un pallier et devrait ne plus guère diminuer.

Cette mutation illustre une source importante de gains de productivité inter-sectoriels résultant de la destruction des emplois les moins productifs parallèle à la création d'emploi dans d'autres secteurs (essentiellement les services).

Bien entendu, les conséquences sur l'emploi du changement de spécialisation économique ne peuvent se considérer en dehors du caractère plus ou moins "protecteur" du contexte social

Tableau 7 : Évolution de la productivité par branche 1990-1999

Croissance moyenne 1990/1999	Réunion			France
	Valeur ajoutée	Emploi	Productivité	Productivité
Agriculture	0,9 %	- 1,7 %	2,6 %	4,8 %
IAA	4,2 %	2,6 %	1,6 %	- 0,4 %
Autres industries	6,5 %	1,5 %	5,0 %	4,4 %
Construction	2,4 %	- 4,4 %	6,8 %	- 0,3 %
Commerce	2,8 %	1,1 %	1,7 %	1,2 %
Hôtels restaurants	5,9 %	3,8 %	2,1 %	- 2,0 %
Act. Financières	2,0 %	2,0 %	0,0 %	- 1,3 %
Autres services	5,0 %	3,9 %	1,1 %	- 0,5 %
Total marchand	4,1 %	0,9 %	3,2 %	1,6 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques, nos calculs.

et réglementaire. L'existence de filets sociaux, qui rend plus tolérable le non emploi, a pu contribuer à accompagner le processus de destruction des emplois les moins productifs, même si l'effet premier a été avant tout celui de diminuer la pauvreté.

2.3. La modernisation des années 1990

Si les progrès de productivité ont été dans les années 1980 prioritairement issus de la mutation de l'économie réunionnaise d'une économie dominée par l'agriculture et les filières agro-industrielles vers une économie de services, il n'en est pas de même pour la

décennie suivante. Dans les années 1990, la modernisation des processus de production aurait joué bien davantage. On serait alors en présence de gains de productivité intra-branches résultant d'une meilleure efficacité du travail (élévation de la formation des travailleurs, amélioration des infrastructures) et d'une intensité capitalistique plus importante (concentration de l'activité, modernisation des entreprises).

La croissance des années 1990 est globalement plus lente que celle des années 1980, mais elle est basée sur des gains de productivité intra-branches (notamment dans le secteur secondaire) très rapides.

En France dans les années 1990, les gains de productivité ont été entièrement acquis dans l'agriculture et l'industrie (et légèrement dans le commerce). Dans la plupart des services, la productivité a eu tendance à reculer. Une évolution tout à fait différente a eu lieu à La Réunion. La productivité s'est améliorée plus ou moins fortement dans la quasi totalité des branches. Les progressions les plus élevées ont eu lieu dans l'industrie mais plus encore dans le BTP.

Ces constats macro-économiques coïncident avec les observations faites au niveau sectoriel. La modernisation des années 1990 a entraîné des processus de destruction/création d'emploi à l'intérieur de certaines branches, non moins importants que ceux ayant résulté de la redistribution des emplois entre branches. Ainsi, le secteur BTP a perdu beaucoup d'emplois et d'entreprises. Au début de la décennie, on recensait plus de 4 000 entreprises dans le secteur, très majoritairement artisanales et pour la plupart sans emploi salarié. En 2000, l'INSEE et le CER-BTP ne comptaient plus que 2 700 entreprises dans le secteur (11). Mais contrairement au secteur agricole, le poids du BTP n'a pas pour autant décliné dans l'économie, se situant de manière stable autour de 7 %, et a connu une croissance globale entre 1990 et 1999 de l'ordre de 25 %. Le secteur s'est modernisé, a sans doute reposé davantage sur des grands travaux fortement utilisateurs de capital, et a perdu de l'emploi

tout en croissant de manière relativement rapide.

Une mutation profonde a eu lieu également dans le secteur commerce. Le développement rapide de la grande distribution (de moins de 80 grandes surfaces en 1990 à plus de 350 en 1999) et de l'intermédiation commerciale a engendré un processus de modernisation accéléré. Cette transformation s'est accompagnée d'une dynamique d'emploi faible (1,1 % par an) car la création importante de nouveaux emplois a été en bonne partie contrebalancée par la destruction d'emplois de proximité. La particularité du secteur commercial est que cette profonde restructuration du secteur n'a pas débouché sur une dynamique de croissance très rapide (2,8 %), aboutissant ainsi à des progrès de productivité mesurés (1,7 %), bien que sensiblement supérieurs à ceux enregistrés au niveau national. L'explication réside vraisemblablement dans une diminution des taux de marge allant de pair avec la concentration des activités et masquant une progression rapide du chiffre d'affaires. Si la productivité était évaluée sur le chiffre d'affaire par emploi plutôt que sur la valeur ajoutée par emploi, la transformation de la branche commerce ressortirait sans doute de façon beaucoup plus spécifique.

Le cas des hôtels restaurants mérite également d'être signalé. Le développement du tourisme sur la décennie a permis la coexistence d'une forte dyna-

(11) Source : les rapports annuels de l'IEDOM.

Tableau 8 : Salaires réels par emploi salarié et productivité

Croissances annuelles moyennes 1990/1999	Réunion	France
Masse salariale secteur marchand (a)	7,2 %	2,6 %
Emploi salarié secteur marchand (b)	1,1 %	0,5 %
Inflation (c)	2,3 %	2,0 %
Salaires réel par emploi salarié (a-b-c)	3,7 %	0,1 %
Productivité apparente secteur marchand	3,2 %	1,6 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques, nos calculs.

mique d'emploi et de gains de productivité importants, alors que ces derniers sont négatifs au niveau national. La professionnalisation de l'activité joint à un taux d'occupation en hausse (12) sont sans doute à l'origine de la progression de la productivité.

Ces gains de productivité intra-branches, issus de la modernisation du tissu productif, ne sont naturellement pas propres à la décennie 1990 et font partie, comme le changement de spécialisation sur le long terme, du phénomène général de rattrapage de l'économie réunionnaise. Ils ont cependant été particulièrement importants durant cette décennie et ont représenté une transformation économique profonde comme le traduit l'évolution du secteur secondaire précédemment mentionnée : 45 % de croissance, 12 % d'emplois en moins.

2.4. Un contexte plus favorable à la croissance qu'à l'emploi

Dans les années 1990, deux éléments ont contribué aux gains de productivité, et donc à l'amointrissement du contenu en emploi de la croissance.

Le premier est l'augmentation rapide des salaires due à l'alignement du SMIC sur les niveaux métropolitains, effectif en janvier 1996. En moyenne sur 10 ans (1990-2000), le SMIC horaire réunionnais a crû au rythme de 5,1 % par an, alors que l'équivalent métropolitain ne croissait que de 2,8 % par an. Cette croissance rapide des coûts salariaux a sans doute accéléré la destruction des emplois peu productifs et freiné la création de nouveaux emplois en incitant les entrepreneurs à se tourner davantage vers des gains de productivité que vers l'extension de l'emploi.

(12) Les données INSEE font état d'un taux moyen d'occupation des chambres passant plus ou moins régulièrement de 54 % en 1990 à 64 % en 1999.

**Tableau 9 : Taux d'investissement moyen des sociétés non financières
(1993/1999)**

Ratio moyen FBCF / Valeur ajoutée	
Réunion	24,3 %
France	18,5 %
Guadeloupe	28,8 %

Source : INSEE, comptes économiques.

Le tableau 8 reprend en croissance moyenne annuelle les éléments de compréhension de l'évolution de la masse salariale marchande au cours des années 1990.

Ce tableau permet de saisir un aspect de la dissociation entre croissance et création d'emplois marchands dans les années 1990. Les hausses salariales ont entraîné une progression rapide du salaire réel moyen (déflaté de la hausse des prix) : + 3,7 % par an, qui n'a toutefois été que peu supérieure aux progrès globaux de productivité (+ 3,2 %) (13). Autrement dit, le coût réel du travail ne s'est que modérément accru, l'élévation de la productivité compensant presque les hausses réelles de salaires. Les progrès de productivité expliquent que les hausses salariales aient ainsi pu être absorbées sans accélération de l'inflation.

Progression rapide des revenus distribués, gains de productivité et faible inflation ont constitué un contexte dynamique pour les activités économiques. Une telle situation a été globalement favorable à la croissance mais sans susciter un flux significatif de création d'emploi.

On remarque que cette progression importante du salaire réel par emploi distingue nettement La Réunion de l'ensemble de la France où le coût réel du travail salarié a stagné dans les années 1990, c'est-à-dire que la productivité par travailleur aurait progressé alors que les salaires réels moyens restaient stables.

Le second élément est la politique de défiscalisation, initiée en 1986, et qui a eu pleinement ses effets sur la décennie 1990. Cette politique a débouché sur un taux d'investissement élevé de la part des entreprises.

(13) On compare ici, faute de mieux, salaires réels par salarié et productivité globale par travailleur (salarié et non salarié). Une telle comparaison n'est valable que parce que l'emploi non salarié (0,7 % de croissance annuelle) a eu une évolution proche globalement de celle de l'emploi salarié (1,1 %) dans les années 1990, et que l'on peut assimiler gains de productivité globaux et gains de productivité du travail salarié.

Le taux moyen d'investissement des sociétés a en effet été élevé tout au long de la décennie, largement supérieur au taux moyen français (près de 6 points de plus !). La comparaison avec la Guadeloupe montre cependant que ce taux n'a pas été exceptionnel dans le contexte ultramarin.

Là encore, cette évolution joue dans le sens de gains de productivité importants, liés à l'accroissement du facteur capital. Il n'est dès lors pas forcément étonnant de constater des progrès de productivité intra-branches très significatifs dans la décennie 1990, même si le ralentissement des changements de spécialisation de l'économie entraîne une productivité globale en croissance moins rapide que dans le passé.

Un troisième élément doit être évoqué. L'extension des filets sociaux, et notamment du RMI dans les années 1990 et 2000, peut être supposé avoir été un co-facteur de chômage, en le rendant plus tolérable. Les chiffres alarmants sur l'importance du RMI alimentent ce soupçon : le RMI touche, selon la CAF, directement ou indirectement près de 25 % de la population réunionnaise contre seulement 3 % de celle de métropole.

Pourtant, aucun élément ne permet d'étayer une causalité entre RMI et chômage. Si le RMI est répandu dans la population, il n'a pas connu une dynamique d'extension particulièrement forte dans les années 1990 : + 2,3 % de bénéficiaires supplémentaires en moyenne annuelle soit nettement moins que la croissance de la population active (2,8 %). Après 1999, ce rythme s'est accru (+ 3,2 % de bénéficiaires entre 1999 et 2002) alors même que le chômage baissait nettement.

Rien ne prouve non plus que le RMI ait facilité la destruction d'emplois peu productifs. Si c'était le cas, cela aurait touché en priorité (sinon exclusivement) les emplois non salariés susceptibles d'être rémunérés en dessous des minima salariaux. Or ces emplois non salariés ont été en légère croissance dans les années 1990 (+ 0,7 % par an en moyenne), alors qu'ils diminuaient nettement en métropole. Le chômage des années 1990 est avant tout le résultat d'une faible offre d'emplois salariés marchands. L'extension des filets sociaux est une conséquence directe de ce faible accès au marché du travail, rien n'indique que cette politique ait pu avoir une influence sur ce marché.

3. LA BAISSÉ RÉCENTE DU CHÔMAGE : MODERNISATION ET POLITIQUE D'EMPLOI

L'analyse des causes de long terme du chômage ne permet pas d'expliquer la rupture de la courbe du chômage observée à partir de 1998. Cette rupture n'est pas la conséquence d'un changement de tendance de la demande d'emploi. La contrainte démographique sur l'emploi va effectivement en diminuant mais de manière tout à fait progressive, et elle pèsera encore significativement jusqu'en 2020.

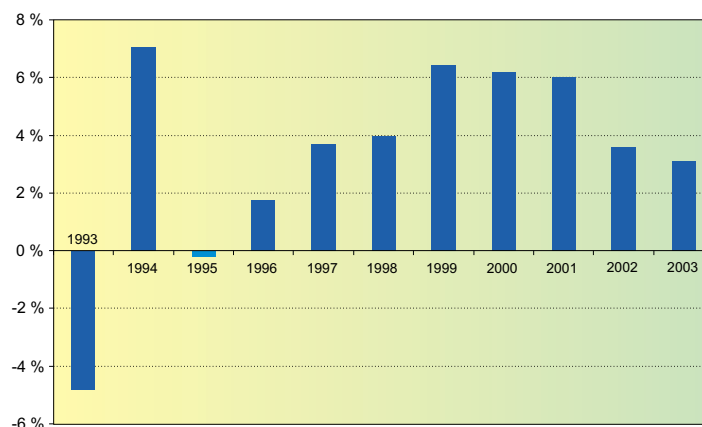
Le changement de tendance du chômage provient manifestement d'une accélération de l'offre d'emploi. Les différentes causes possibles de cette croissance de l'emploi sont examinées ci-dessous. En premier lieu, les causes

économiques ne semblent pouvoir expliquer que très partiellement la baisse du chômage du tournant du siècle. La politique publique d'emploi est à son tour envisagée et pourrait être une cause essentielle des évolutions constatées. Enfin, un bilan approximatif de la création d'emploi dans les années 1990 est proposé à partir des éléments disponibles.

3.1. Conjoncture économique et baisse du chômage

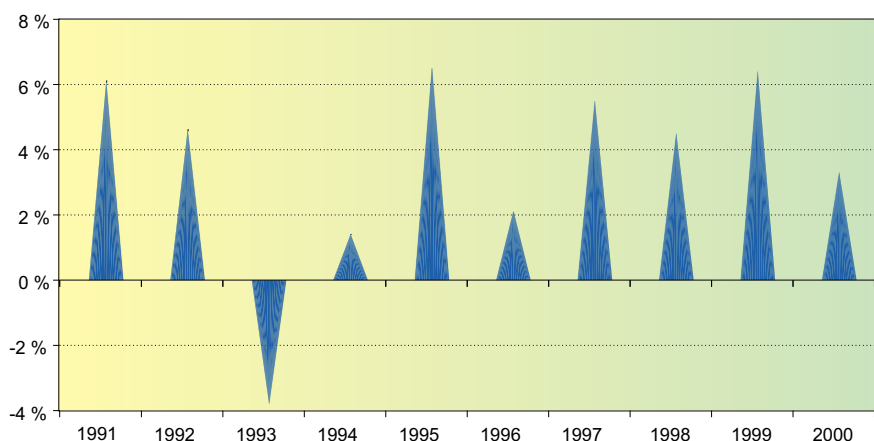
Il est difficile de reconstituer une série d'emploi cohérente année après année sur une période suffisamment longue. Néanmoins, on peut mesurer distincte-

Graphique 8 : Taux de croissance de l'emploi salarié privé



Source : ASSEDIC.

Graphique 9 : Taux de croissance économique dans la décennie 1990



Source : INSEE, comptes économiques.

ment une accélération de l'offre d'emploi salarié privé à la fin des années 1990, par exemple à partir des statistiques d'emploi salarié de l'ASSEDIC.

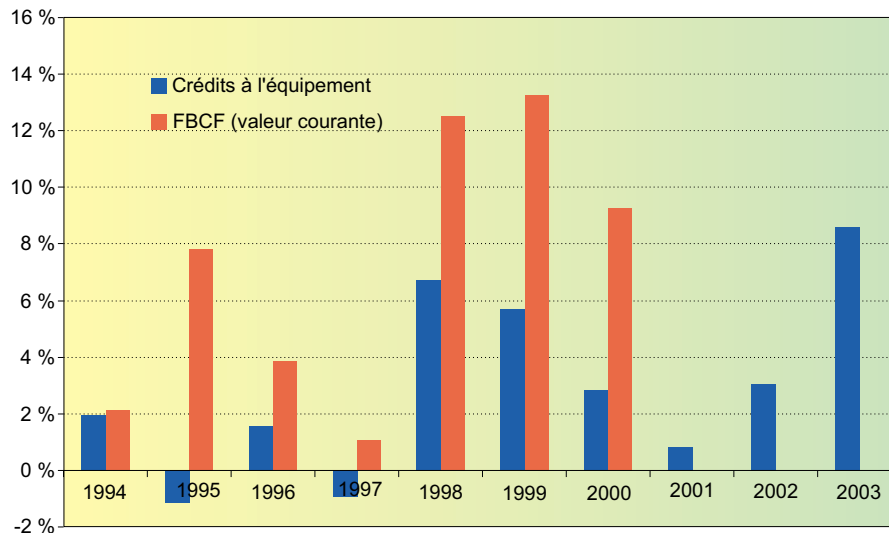
La dynamique d'ensemble de l'emploi, telle que reportée par l'ASSEDIC, est plus positive que celle issue du recensement. L'explication réside vraisemblablement dans une amélioration progressive du taux d'enregistrement.

Néanmoins, le graphique montre clairement une période particulièrement favorable à l'emploi couvrant les années 1999, 2000 et 2001, avec des taux de croissance annuels de l'emploi salarié enregistré par l'ASSEDIC de 6 % annuels.

Il est pourtant difficile de rapprocher cette période de hausse de l'offre d'emploi d'une tendance équivalente de l'activité économique.

La croissance a certes été forte en fin de décennie mais sans rupture de tendance avec la période précédente. La croissance 1999 est élevée (6,4 %) mais d'un niveau comparable à celle de 1995 (qui selon les données ASSEDIC avait donné lieu à une création d'emploi négative). La croissance 2000 est moyenne (3,3 %). On ne connaît pas encore la donnée pour 2001. Les bonnes performances économiques de la fin de la décennie établissent certainement un contexte favorable pour la baisse constatée du chômage mais elles ne semblent pas pour autant en constituer un élément décisif. On doit alors évoquer, sous forme d'hypothèses, un certain nombre de facteurs explicatifs de la conjoncture d'emploi particulière au tournant du siècle.

Graphique 10 : Taux de croissance de la FBCF (valeur courante) et des crédits d'équipement



Source : INSEE, comptes économiques, IEDOM.

Une première hypothèse est d'évoquer le contrecoup des hausses salariales du milieu de la décennie 1990. Les entreprises auraient mis plusieurs années pour amortir l'alourdissement de leurs charges salariales avant de reprendre le chemin de l'embauche, et de rattraper le retard consécutif à l'enchaînement d'années économiquement favorables.

Une seconde hypothèse serait d'évoquer un climat de "confiance" pour les entreprises particulier à la fin des années 1990. Une telle hypothèse est étayée par les données sur l'investissement des entreprises.

La fin de la décennie 1990 apparaît avoir été une période particulièrement favorable à l'investissement. On retrou-

ve avec une année de décalage, habituelle quant à la transmission de la conjoncture économique à l'emploi, une période de 3 ans pendant laquelle les acteurs économiques semblent avoir manifesté une confiance particulière dans leur comportement d'embauche et d'investissement.

Une troisième hypothèse serait d'évoquer un développement particulier des emplois à temps partiels sur cette période. On ne dispose pas d'informations précises pour dater la progression de ce type d'emploi dans l'offre du marché du travail réunionnais. Mais, en 2002 par exemple, 77 % des offres enregistrées à l'ANPE concernaient des emplois à temps partiels.

On peut supposer que ces différents facteurs ont joué conjointement pour expliquer une conjoncture d'emploi particulièrement favorable au tournant de la décennie. Cependant, il ne s'agit que d'explications partielles à la baisse du chômage. L'année 2001 a été la plus favorable de ce point de vue avec une baisse du taux de chômage de 3 points soit environ 9 000 personnes. Cette même année la population active s'est accrue de plus de 7 000 personnes. L'ASSEDIC a enregistré cette année-là une progression remarquable de 6 000 emplois salariés, insuffisante ne serait-ce que pour stabiliser le chômage.

3.2. La politique publique d'emploi

La politique publique d'emploi a été très active depuis le milieu des années 1990. En premier lieu, elle a reposé sur un dispositif ample et diversifié d'aide directe à l'emploi. Plus de 20 000 Contrats Emploi Solidarité (CES) ont été établis chaque année sur la décennie 1990. À partir de 1994, dans le cadre de la loi Perben, ont été institués les Contrats d'Insertion par l'Activité (CIA, jusqu'à 12 000 en 2001), destinés à l'insertion des Rmistes, et les Contrats d'Accès à l'Emploi (CAE, jusqu'à 5 600 en 1997) à destination du secteur marchand. Enfin, à partir de 1998, les emplois jeunes (3 200 en 1998) se sont ajoutés aux dispositions antérieures.

À ces dispositifs d'emplois aidés, il faut ajouter des mesures indirectes d'incitation à la création d'emplois. La loi Perben a en particulier institué des allègements de charges sectoriellement ciblés (industrie, hôtels) pour atténuer le coût du travail. À partir de 1999, les accords de réduction du temps de travail ont également contribué positivement à l'emploi, dans des proportions toutefois sans doute moindres que les dispositifs précités (14).

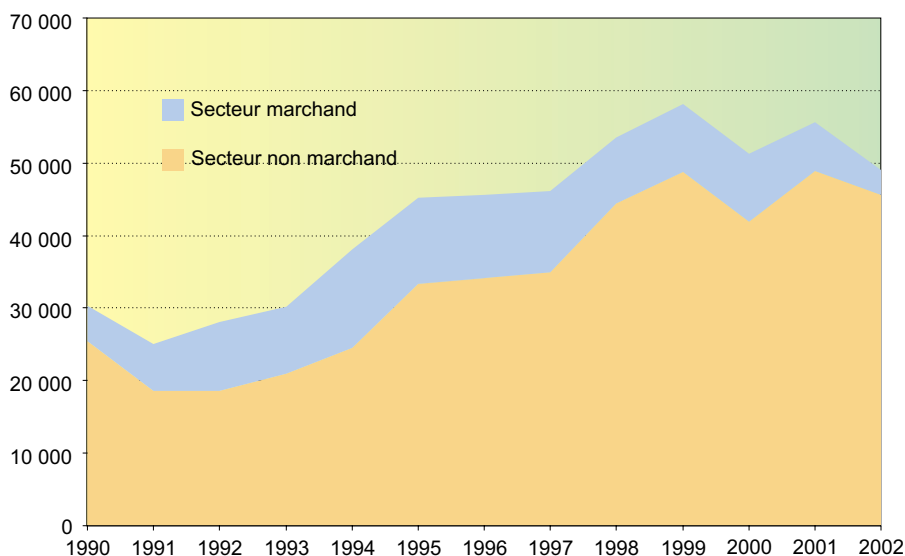
Enfin, les politiques d'embauche publique dans l'administration centrale et dans les collectivités locales ont également participé de la politique publique d'emploi.

L'effet de ce dernier élément sur le marché du travail est le plus facile à situer. L'effectif de la fonction publique à La Réunion, hors emplois aidés, était de 43 600 en 1989, il est passé à 50 400 en 1999, soit une progression moyenne annuelle de 1,5 %. Ce rythme modéré de progression, qui n'a pas connu d'accélération significative en 2000 et 2001, entraîne une légère diminution du poids de la fonction publique dans le total de l'emploi réunionnais (26 % en 2001).

Nettement plus complexe est de tirer un bilan de l'effet de la politique publique de promotion de l'emploi. Les mesures indirectes de soutien à l'emploi nécessiteraient une évaluation "toutes choses égales par ailleurs". Les allègements de

(14) L'INSEE estimait que les 252 accords passés en 1999 ont généré 950 emplois supplémentaires. Bilan de l'année 1999 : revenus, investissements et emploi en hausse. Économie de La Réunion. N°104, 2^e trimestre 2000.

Graphique 11 : Emplois aidés (nombre de contrats établis dans l'année)



Source : Rapports IEDOM.

charge de la loi Perben sont par exemple survenues juste avant les fortes hausses salariales de 1995 et 1996, et ont sans doute avant tout permis d'aider les entreprises à absorber ce choc (15).

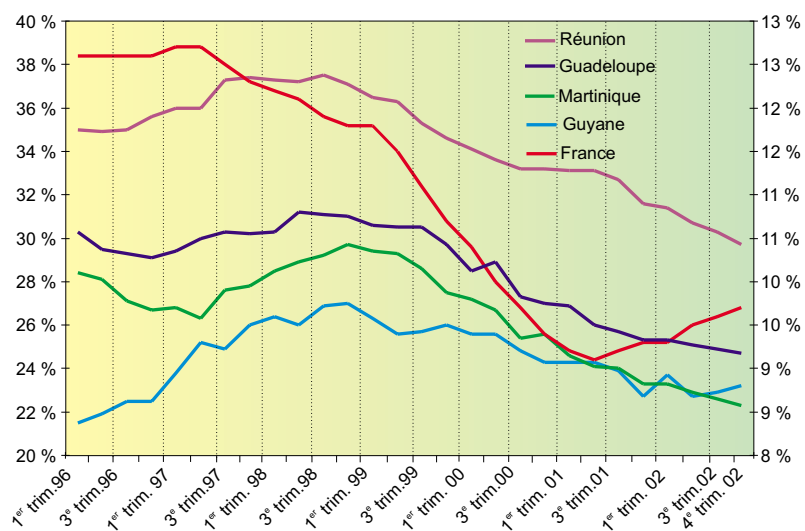
De même, la simple addition du nombre de contrats d'aide directe à l'emploi, dont les durées sont très variables, est un descripteur imparfait de la politique publique d'emploi. Le nombre important des emplois aidés donne tout de même une idée de l'intensité du dispositif mis en œuvre.

La croissance des nouveaux emplois aidés, en premier lieu dans le secteur non marchand, a été rapide et le niveau atteint de plus de 50 000 nouveaux contrats par an à partir de 1998 (avec notamment le démarrage des emplois jeunes) est considérable, pour un nombre total d'emploi sur l'île inférieur à 200 000.

La plupart de ces contrats concernent de courtes périodes et on ne doit surtout pas assimiler 50 000 contrats annuels à 50 000 emplois. 80 % des emplois aidés sont par ailleurs à temps

(15) Voir par exemple "Application de la loi Perben : trois dispositifs en action depuis 4 ans", *Économie de La Réunion*. N°100, 2^e trimestre 1999 et "Dossier : l'effet Perben, un coup de pouce à l'emploi". *Économie de La Réunion*. N°106, 4^e trimestre 2000.

Graphique 12 : Évolution du chômage dans les DOM (et en métropole)



Source : INSEE

NB : Les taux de chômage BIT des DOM se lisent sur l'échelle de gauche. Le taux de chômage métropolitain se lit sur l'échelle de droite.

partiel. L'INSEE relève qu'en mars 1999, on recensait 13 400 salariés se déclarant en CES ou emploi jeunes, alors que le nombre comparable était de 2 200 TUC en mars 1990 (16). Cela signifie que les emplois aidés représentaient au minimum 9% de l'emploi salarié total en 1999 (17). De même les emplois aidés dans la fonction publique territoriale sont passés de 9 300 en 1993 à 13 800 en 2001.

La croissance des emplois aidés et plus encore la croissance de ces emplois

dans le secteur non marchand apparaît comme un phénomène majeur de l'emploi dans les années 1990 et 2000.

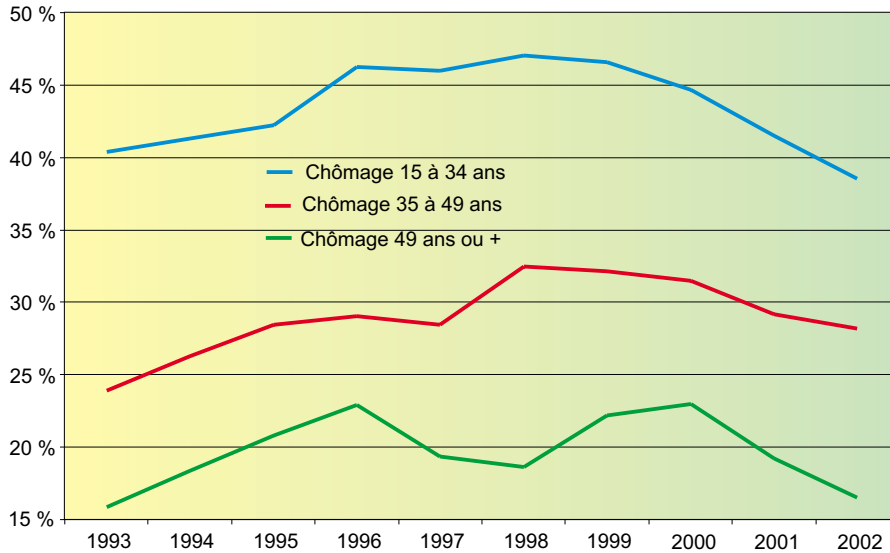
Afin de faire la part entre le rôle de la conjoncture économique réunionnaise et celui de la politique d'emploi sur la rupture de tendance du marché du travail, la comparaison avec la situation des autres DOM est intéressante.

Ce graphique 12 montre clairement que la rupture enregistrée à La Réunion

(16) "Croissance de l'emploi mais au prix de la précarité". Jamel Mekkaoui. *Économie de La Réunion*. 1^{er} trimestre 2002.

(17) En réalité un peu plus car les CES et emplois jeunes représentent la plus grosse part mais non la totalité des emplois aidés.

Graphique 13 : Évolution du taux de chômage par classe d'âge



Source : INSEE, enquêtes emploi.

est un phénomène commun aux DOM. Dans les quatre DOM, la tendance du chômage se retourne entre le 2^e et le 4^e trimestre 1998. Sur le territoire métropolitain, l'inflexion a lieu une année plus tôt, et un retour à l'aggravation du chômage a lieu mi-2001, alors que la situation des DOM continue à s'améliorer.

L'hypothèse d'une influence retardée du marché du travail métropolitain sur celui des DOM est intéressante. Cette influence passerait par des variations

conjoncturelles des flux migratoires : une amélioration du marché du travail métropolitain entraînerait un certain nombre de départs migratoires ou plus vraisemblablement différerait le retour ou l'arrivée de migrants. Les données disponibles ne permettent cependant pas d'étayer une telle hypothèse (18).

La simultanéité de la rupture de tendance du chômage dans les quatre DOM indique, selon toute vraisemblance, que la politique d'emploi, en particulier le développement rapide

(18) On observe au contraire par exemple une forte diminution du solde migratoire en 2001, alors que la conjoncture du marché du travail métropolitain se retourne après une période favorable. Cette diminution des migrants est un facteur conjoncturel favorable supplémentaire pour le marché de l'emploi au tournant de la décennie. Ces données sont issues de L'INSEE qui estime les soldes migratoires annuels à partir des données portuaires et aéroportuaires.

Tableau 10 : Création totale d'emploi selon le type d'emploi et le type de contrat

Type de contrat	Création 1990/1999		Type d'emploi	Création 1990/1999	
CES ,CEJ et TUC	11 200	41 %	Salariés publics	17 700	65 %
CDD	9 100	33 %	Salariés privés	8 400	30 %
CDI et fonction publique	6 100	22 %	Non salariés	*1 400	5 %
Autres et Non salariés	1 100	4 %			
Total emplois créés	27 500		Total emplois créés	27 500	

* Il s'agit de soldes entre créations et destructions d'emploi. Ainsi la donnée de 1 100 créations nettes d'emplois "autres et non salariés" n'est pas incompatible avec celle de 1 400 créations nettes d'emplois non salariés, elle signifie simplement que les emplois "autres" (par exemple aide familiaux) ont connu une création nette négative.

Source : INSEE, recensements de la population.

NB : Ce tableau répartit la création nette de 27 500 emplois constatée entre les deux recensements d'une part selon le type de contrat et d'autre part selon le type d'emploi.

des emplois aidés, a été un facteur déterminant de l'amélioration du marché du travail.

Un autre élément allant dans le même sens est le constat que la baisse du chômage réunionnais a avant tout concerné les classes d'âge jeunes.

Entre 1998 et 2002, le taux de chômage au sens du BIT chez les 15-34 ans a diminué de 9 points alors qu'il ne baissait que de 4 points pour les 35 à 49 ans et de 2 points pour les plus de 49 ans.

De ces évolutions, il est possible de tirer deux enseignements. Le premier est une confirmation que les mesures d'aide

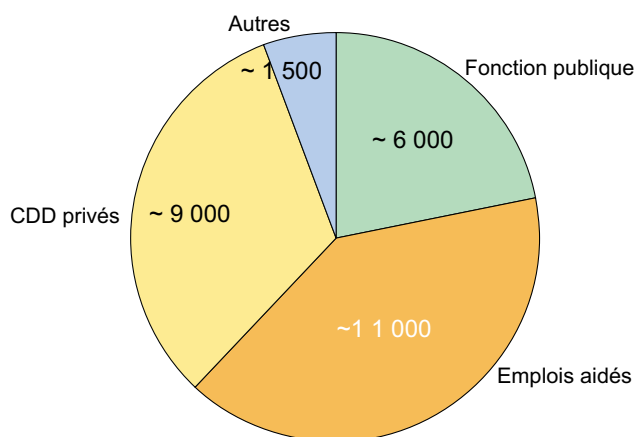
à l'emploi, principalement ciblées sur les jeunes, ont joué un rôle essentiel dans le retournement du marché du travail. Mais le second est que la baisse généralisée pour toutes les tranches d'âge, à un rythme variable, confirme que la conjoncture économique favorable a également contribué à ce phénomène.

3.3. Bilan de la création d'emploi

On a jusqu'à présent considéré un bilan purement quantitatif de la création d'emploi sans prendre en considération la nature des emplois créés. Dans un article déjà cité (19), l'INSEE détaille la croissance de l'emploi

(19) Croissance de l'emploi mais au prix de la précarité. Jamel Mekkaoui. *Économie de La Réunion*. 1^{er} trimestre 2002.

Graphique 14 : Bilan approximatif de la création nette d'emplois dans les années 1990



Sources : INSEE, recensements de la population, nos calculs.

observée entre les deux recensements selon le type de contrats. Il est intéressant de le mettre en parallèle avec la même donnée selon le type d'emploi.

La création d'emploi dans les années 1990 a revêtu des caractères très spécifiques : deux tiers des emplois nets créés sont des emplois publics, trois quarts (CDD plus emplois aidés) sont des contrats à durée déterminée.

Parallèlement, le temps partiel s'est largement répandu. La proportion d'emploi à temps partiel était de 20 % en 1998 contre 15 % en 1993 (20). Elle a sans doute encore progressé depuis avec l'augmentation des emplois aidés, très majoritairement à temps partiel. Ces évolutions sont révélatrices du

phénomène de précarisation de l'emploi qui marque le développement du marché du travail dans les années 1990.

Il n'est pas possible de croiser parfaitement les distributions d'emploi du tableau 10, mais les ordres de grandeur, et les informations annexes, suggèrent une évolution approximative probable. D'une part les CES, CEJ et TUC sont à destination du secteur public. D'autre part les CDD "ordinaires" sont très majoritairement dédiés au secteur privé et non aidés. Par ailleurs, on sait que la création d'emplois dans la fonction publique a été de 6 000 postes environ. On peut donc tirer des informations ci-dessus les conclusions approximatives suivantes.

20) Source : Rapport IEDOM 1999.

Tableau 11 : Création d'emplois salariés par activité 1999/2002

	Emploi 1999	Création 1999/2002	Croissance annuelle moyenne
Agriculture	2 829	153	1,8 %
Industrie	13 292	710	1,7 %
Construction	9 982	1 668	5,3 %
Commerce	22 835	3 828	5,3 %
Services opérationnels et conseil	10 112	3 323	9,9 %
Autres services marchands	18 412	2 851	4,9 %
Total salarié marchand	96 275	15 530	5,1 %

Source : ASSEDIC.

La création nette d'emploi dans les années 1990 relève donc essentiellement de trois phénomènes : l'accroissement des emplois publics stables (environ 6 000), le développement des emplois aidés (environ 11 000) et le développement de CDD, souvent à temps partiel (21), dans le secteur privé (environ 9 000). La croissance des emplois stables dans le secteur privé a été parallèlement au mieux très faible en dépit de la croissance importante de l'économie.

Ce bilan confirme que la politique publique d'emploi a été déterminante pour amorcer la diminution du chômage à la fin des années 1990, dans

un contexte de gains de productivité importants dans le secteur privé.

Par la suite, les informations disponibles montrent qu'à partir de 1999 la création d'emploi privé marchand s'est accélérée et a accompagné une politique d'emploi toujours très active. Le tableau 11 reprend la création d'emplois salariés par grandes branches d'activité entre 1999 et 2002 selon la source ASSEDIC.

On voit que le rythme de création d'emploi à partir de 1999 est extrêmement rapide dans les services marchands, mais aussi dans la construction (22). L'isolement de l'activité services

21) Ce qui implique que les gains de productivité évalués ci-dessus sont en fait sous-estimés.

(22) En ce qui concerne le secteur BTP, le décompte des emplois est rendu plus difficile par le contexte institutionnel qui peut favoriser ou décourager l'informalisation. Ainsi, à partir de mi-2000, la Fédération du BTP a mise en œuvre une politique de lutte contre le travail informel en demandant à ses adhérents de faire porter des badges par tous leurs employés sur les chantiers. Cette politique a semblé-t-il entraîné une certaine formalisation des emplois.

opérationnels et conseil permet en particulier de montrer que la modernisation de l'économie et la redistribution des activités se poursuit, dans ce cas précis de façon pleinement favorable à l'emploi.

La création importante d'emplois dans le commerce et la construction pourrait également plaider pour l'hypothèse d'un pallier atteint en termes de modernisation de ces activités, et donc de destruction d'emplois peu productifs. Mais cette dynamique de création d'emploi relève également en partie du développement d'un certain sous-emploi caractérisé par le développement du travail à temps partiel souvent non choisi. Comme cité ci-dessus, 77 % des offres d'emploi enregistrées à l'ANPE en 2002 concernaient des emplois à temps partiel.

Il faut donc considérer ces données avec une certaine prudence. D'abord parce que les données de l'ASSEDIC ne cadrent pas tout à fait avec les autres sources sur l'emploi. Un effet de réintégration de certains emplois dans le secteur formel ne peut être exclu. Ensuite précisément parce que l'on ignore la part des emplois à temps partiel dans ce bilan. La réduction du temps de travail et le développement des emplois temporaires jouent un rôle

dont on ne peut évaluer l'importance dans cette dynamique d'emploi. Progrès de productivité et dynamique d'emploi peuvent se concilier dans le cadre d'une réduction du nombre d'heures travaillées.

En résumé, l'emploi public a joué un rôle dominant sur le marché du travail dans les années 1990. La modernisation rapide de l'économie réunionnaise sur cette période et la dynamique de rattrapage salarial a entraîné une faible progression de l'emploi privé, entièrement liée au développement des emplois à durée déterminée. Une politique publique d'emploi active semble donc être à la source du basculement de la courbe du chômage. Cependant dès 1999, la création d'emploi privé a accompagné la politique d'emploi dans une conjoncture économique du marché du travail très positive entre 1999 et 2001 pour le moins. La poursuite de la modernisation économique aurait entraîné moins de destructions d'emploi et reposerait notamment sur un déploiement vers de nouvelles activités de services. Une part de cette création d'emploi privé est toutefois peut être à rapprocher de la réduction du temps de travail et du développement du temps partiel.

4. PERSPECTIVES : LA CROISSANCE NÉCESSAIRE À UNE RÉDUCTION DURABLE DU CHÔMAGE

Les causes démographiques de l'évolution future du chômage se prêtent par nature à l'anticipation. Des projections démographiques à l'horizon 2030, selon différents scénarios, ont été réalisées par l'INSEE et donnent en particulier des évolutions prévisibles de la population active sur le long terme.

Le contenu de la croissance en emploi est une autre variable déterminante, comme il a été vu ci-dessus, qu'il est plus difficile de prévoir. Il dépend en particulier de deux facteurs sur lesquels il est toutefois possible de procéder à des hypothèses sommaires.

Le premier de ces facteurs est la politique d'emploi. La situation des années 1990 n'est à ce sujet probablement pas reproductible. La politique d'emploi est toujours une priorité pour La Réunion, comme le montre l'extension des exemptions de charges sur les bas salaires récemment décidées dans le cadre de la loi Girardin. Il est toutefois peu vraisemblable que l'on parvienne à reproduire l'accélération du dispositif global d'aide à l'emploi qui a entraîné

le retournement de tendance du chômage dans l'ensemble des DOM. En particulier les réserves de créations d'emploi dans le secteur non marchand sont limitées. Le public intégrait déjà en 1999 près de la moitié des salariés recensés (47 %). Il est peu probable qu'il puisse à nouveau constituer un moteur de la création d'emploi.

L'hypothèse de neutralité dans le futur de la politique d'emploi, vis-à-vis du contenu de la croissance en emploi, apparaît comme une hypothèse raisonnable. Cette hypothèse suppose le maintien d'une politique d'emploi active ayant un impact équivalent à celui enregistré au début des années 2000 (23).

Le second facteur déterminant du contenu en emploi de la croissance est l'évolution de la productivité, et en particulier le rythme de poursuite du processus de modernisation de l'économie réunionnaise. Deux idées simples peuvent être retenues à ce sujet. La première est que le processus de rattrapage et de modernisation de

(23) Cela ne suppose pas un maintien du niveau des emplois aidés. Une politique d'emploi peut s'appuyer sur différents types d'instruments : emplois aidés, allègements de charges, formation, incitations, amélioration des appariements, etc.

Tableau 12 : Croissance critique permettant une stabilisation du chômage

	1974/1982	1982/1990	1990/1999
Croissance annuelle de la population active à La Réunion (a)	3,6 %	3,6 %	2,8 %
Gains de productivité France		2,1 %	1,3 %
Gains de productivité Réunion (b)	3,7 %	3,3 %	1,7 %
Croissance critique Réunion (a+b)	7,4 %	7,0 %	4,5 %
Croissance réelle	5,0 %	6,0 %	3,7 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques.

l'économie réunionnaise n'est pas achevée. La valeur ajoutée créée par emploi dans le secteur marchand était encore en 1999 à La Réunion de 75 % du niveau moyen français. Il est donc probable que les gains de productivité réunionnais continueront à être plus élevés que ceux enregistrés sur l'ensemble de la France. La seconde est que le processus de destruction d'emplois peu productifs a connu son apogée au XX^e siècle. On l'a vu pour l'agriculture ou le BTP. Si le processus de modernisation continue à s'appuyer sur la création d'emplois très productifs (dans les services opérationnels par exemple), il entraînera probablement moins de disparitions d'activités ou de secteurs d'entreprises que par le passé. La proportion de non salariés parmi les actifs occupés (14 % en 1999) devrait en particulier désormais peu diminuer (12 % en métropole en 1999).

Ces considérations conduisent à un encadrement des gains de productivité futurs à La Réunion entre les gains de productivité moyens français et les gains de productivité enregistrés dans le passé sur l'île. Sur le long terme 1974/1999, les gains de productivité globaux apparents tels que mesurés à partir de la comptabilité économique et des recensements se montent à 1,8 % par an en moyenne pour la France et 2,8 % par an pour La Réunion. On peut retenir ces deux chiffres comme des hypothèses basse et haute des gains de productivité futurs pour l'économie réunionnaise. Ils témoignent de la tendance moyenne à une productivité croissant 1 % plus vite sur l'île qu'en métropole.

Les tableaux 12 et 12 (suite) illustrent l'ensemble de ces hypothèses en déterminant la croissance nécessaire pour stabiliser le chômage autrement appe-

Tableau 12 (suite) : Croissance critique permettant une stabilisation du chômage

	00/10 H1	00/10 H2	10/20 H1	10/20 H2	20/30 H1	20/30 H2
Croissance annuelle population active à La Réunion (a)	2,1 %	2,1 %	1,2 %	1,2 %	0,5 %	0,5 %
Gains de productivité France (c)	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
Gains de productivité Réunion (b=c ou c+1 %)	2,8 %	1,8 %	2,8 %	1,8 %	2,8 %	1,8 %
Croissance critique Réunion (a+b)	4,9 %	3,9 %	4,0 %	3,0 %	3,3 %	2,3 %

Source : INSEE, recensements de la population, comptes économiques.

lée croissance critique. Pour les trois premières périodes du passé (1974/1982, 1982/1990 et 1990/1999), les croissances économiques et les croissances de l'emploi observées sont reprises. Pour les périodes futures, les deux hypothèses de croissance de productivité sont retenues tour à tour. Les hypothèses démographiques retenues sont celles du scénario central des projections de population de l'INSEE à l'horizon 2030.

On voit que la simple stabilisation du chômage était pratiquement hors de portée dans les années 1970 et 1980 : il aurait fallu une croissance annuelle moyenne supérieure à 7 % !

Dans les années 1990, la croissance critique reste élevée (4,5 %) mais elle ralentit fortement du fait de la politique publique d'emploi qui conduit à dimi-

nuer la productivité apparente globale de l'économie réunionnaise (même si les gains de productivité réels dans le secteur marchand restent élevés). La croissance réelle a effectivement dépassé la croissance critique à la fin des années 1990 : la croissance a été de 5,5 % en 1997, 4,5 % en 1998 et 6,4 % en 1999 (24).

Pour les années à venir, la croissance critique est toujours très forte dans l'hypothèse de productivité haute mais descend, sous l'hypothèse 2, jusqu'à 3,0 % sur la période 2010/2020 puis 2,3 % sur 2020/2030. Plus on s'éloigne dans le temps, plus cette dernière hypothèse devient vraisemblable par rapport à la poursuite d'un rythme élevé de rattrapage de la productivité. Les croissances critiques sous l'hypothèse 2 peuvent paraître accessibles à partir de 2010, mais la simple stabilisation

(24) L'emploi réagit toujours avec un certain retard à la croissance économique.

du chômage demande dans tous les cas une dynamique économique durable et soutenue.

Le caractère mécanique de ce raisonnement présente naturellement ses limites, car la productivité est en elle-même une source primordiale de croissance. Vouloir conserver la dynamique de croissance tout en la faisant reposer de manière moindre sur des gains de productivité revient peut-être à vouloir le beurre et l'argent du beurre. Le calcul permet tout de même de situer le niveau et le type de croissance économique que l'île doit chercher à atteindre pour stabiliser, et mieux encore faire baisser le niveau du chômage.

La rupture de tendance de 1998 ne doit surtout pas se lire comme l'entrée dans une longue période de décrue du chômage après une croissance de trois décennies. La levée progressive des différentes contraintes sur l'emploi (croissance démographique, croissance du

taux d'activité, mutation économique) signifie que l'évolution du chômage sera de plus en plus sensible aux évolutions de la conjoncture économique et aux effets de la politique d'emploi (comme cela a été le cas au tournant du siècle). Jusqu'au début des années 1990, une tendance inexorable entraînait le chômage à la hausse. Désormais, on peut penser que les périodes de haute conjoncture et/ou de politique d'emploi active verront une amélioration sensible du marché du travail. En revanche, les périodes moins favorables de ralentissement économique ou de décrue des incitations publiques à l'emploi entraîneront à nouveau des phases de dégradation du marché du travail. Déjà, l'année 2003 présente un bilan nettement moins favorable. Il s'agit à n'en pas douter d'une conséquence de la baisse du niveau des emplois aidés et de la conjoncture de l'année 2002, moins positive que celle des années précédentes.

CONCLUSION

Le chômage réunionnais n'est pas le témoignage d'une pathologie qui serait spécifique au contexte local, il est avant tout le résultat de la conjonction d'une double transition de la société, économique et démographique, qui déséquilibre durablement le marché du travail.

La Réunion poursuit sa transition démographique. La jeunesse de la population, l'absence d'émigration nette, l'émancipation féminine, autant de facteurs qui ne peuvent être considérés que positivement, entraînent un accroissement rapide, quoiqu'en ralentissement, de la demande de travail.

Mais l'île traverse également une transition économique profonde qui se traduit par une croissance forte, une modernisation rapide de l'appareil productif et par la mise en place progressive d'un environnement performant sur le plan des infrastructures et du cadre institutionnel, administratif et réglementaire. Là encore, il s'agit d'évolutions indéniablement positives sur le plan économique.

Cette mutation de la société réunionnaise pourrait être considérée comme une réussite pleine et entière à une réserve près, mais quelle réserve : la

double transition réunionnaise n'a mis en mouvement que deux-tiers environ de la population active et a privé le reste d'une participation active aux transformations en cours.

L'effet de la démographie sur l'offre de travail a été un premier facteur de tension sur le marché du travail, relativement bien connu. Les conséquences de la transition économique, moins analysées, ne doivent pas être sous-estimées. Les gains de productivité du travail constituent sur le long terme un phénomène majeur de la transformation de l'économie réunionnaise. Ils ont été largement issus de la redistribution de la spécialisation économique de l'île, globalement au détriment de l'agriculture, de l'agro-industrie et au profit essentiellement des services marchands mais aussi parfois de segments industriels. Mais, ils proviennent également de la progression de l'efficacité des acteurs économiques liée à l'amélioration de l'environnement économique, de la qualification du travail et des méthodes de production. Ces gains de productivité ont été à la fois un moteur essentiel de la croissance et un frein à la dynamique de création nette d'emploi.

La modernisation institutionnelle a accompagné ces progrès de productivité. Elle les a facilités et renforcés par l'amélioration des infrastructures, l'incitation à l'investissement et à la formation ou encore le rattrapage des minima salariaux. Elle a tenté de tempérer leurs effets par des politiques d'emploi actives, reposant en particulier sur d'importants dispositifs d'aide directe.

Durant plus de 30 ans, jusqu'à la fin des années 1990, la simple stabilisation du chômage paraissait tout simplement hors de portée. Les contraintes pesant sur la demande et l'offre de travail se lèvent depuis lors très progressivement. En particulier, la phase de redistribution des activités semble quasiment achevée et une bonne part de la modernisation des processus de production a été réalisée. La baisse récente du chômage entre 1998 et 2002 a montré qu'une politique d'emploi active jointe à une conjoncture économique favorable pouvait parvenir à renverser la tendance à l'aggravation du chômage. C'est un

retournement fondamental pour la société réunionnaise.

Une amélioration durable du marché du travail reste cependant un objectif ambitieux. Elle nécessiterait la poursuite dans l'avenir d'un niveau de croissance compris entre 4 % et 5 % dans la décennie à venir, soit pas davantage que la croissance "historique" de l'île : 5 % sur les 25 dernières années. Mais ce rythme de croissance a été observé "au cœur" de la transition économique, lorsque la construction de l'État et la modernisation des activités étaient à leur apogée. Il n'est pas sûr qu'il puisse être maintenu alors qu'une part importante du "rattrapage" a déjà été effectué. Au-delà de la modernisation observée dans les années 1990, La Réunion devra progressivement diversifier ses sources de croissance pour conserver son rythme de développement. L'essentiel reste toutefois que désormais la décroissance du chômage, loin d'être prévisible ou automatique, est devenue néanmoins un objectif accessible.