

Les dysfonctionnements du marché du travail à Mayotte

Volet n°2 : Quelles implications pour les politiques de l'emploi ?

François HERMET, Maître de Conférences

Michel PAUL, Maître de Conférences

Université de La Réunion

Le volet N°1 de cette note a mis en évidence les principaux dysfonctionnements du marché du travail à Mayotte. Si des progrès indéniables et considérables ont pu être réalisés en matière de niveau de vie et de développement humain, la situation du marché du travail à Mayotte est en effet préoccupante. Le chômage augmente, les taux d'activité sont bas, l'insertion des jeunes est particulièrement difficile et le Halo est hypertrophié. Il est d'autant plus urgent de répondre à ces difficultés que, la pression démographique restant forte à Mayotte, le nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail devrait demeurer important dans les années à venir.

Si l'on peut s'attendre à ce que la dépense et l'emploi publics continuent à croître dans les années à venir, la phase de rattrapage dans laquelle est engagé Mayotte n'étant pas achevée à ce jour, la configuration actuelle ne saurait constituer un modèle pérenne de développement, compte tenu de l'état des budgets nationaux et de l'orientation prise par les politiques publiques en la matière. Dans ces conditions, la seule stratégie soutenable consiste à s'appuyer sur le secteur privé (qui connaît lui aussi un certain développement depuis plusieurs années) et sa capacité à créer de l'emploi.

Le secteur privé n'apparaissant pas aujourd'hui aussi développé qu'il le pourrait, cette option semble réalisable et requiert de bien cibler les secteurs pour lesquels Mayotte dispose d'un avantage comparatif. Dans ce contexte, des mesures touchant tout à la fois à la demande, à l'offre et à l'appariement sur le marché du travail doivent aussi être mises en œuvre pour pouvoir répondre à ces défis et permettre à Mayotte d'assurer son développement futur. Ces dernières sont toutefois d'envergure et requièrent des choix politiques forts tant de la part des décideurs publics locaux que nationaux.

Comme on l'évoquait déjà dans le volet N°1, les enjeux en la matière sont de taille : le développement économique et social de ce 101^{ème} département français se jugera à l'aune de sa capacité à insérer sa population de façon durable dans l'emploi.

■ La demande de travail

Concernant la demande de travail, la première problématique se rapporte à l'augmentation du coût du travail pour les bas salaires. On sait notamment que le salaire minimum de Mayotte (le SMIG) doit rattraper à terme le niveau national du SMIC (le premier se fixait en 2015 à 7.11 euros de l'heure, le second à 9.53 euros). Sur la période récente, l'augmentation de ce salaire minimum à Mayotte est considérable : plus de 70% sur ces dix dernières années !

Au niveau macroéconomique, le salaire minimum a des effets complexes car il conditionne souvent, via des mécanismes d'indexation, l'évolution des salaires de plusieurs catégories de travailleurs. Parallèlement, ses effets sur le seul emploi des peu qualifiés (qui sont souvent rémunérés au niveau du salaire minimum) constituent du point de vue théorique une question ouverte qui doit être tranchée empiriquement.

En particulier et dans la mesure où la contrainte de salaire minimum porte sur le seul taux horaire, et non sur l'ensemble de la rémunération, une augmentation du salaire minimum peut conduire les firmes à remplacer les heures par les hommes selon un effet substitution qui tire l'emploi vers le haut. Parallèlement, une augmentation du taux de salaire parce qu'il correspond également à l'augmentation du coût d'un facteur de production, celui de l'entrant "durée du travail", génère une dégradation de la rentabilité des firmes qui les conduit à produire moins (effet volume), ce qui tire l'emploi vers le bas.

La plupart des études empiriques s'accordant pour considérer que l'offre d'emplois diminue au bout du compte avec le taux de salaire, on peut s'attendre alors à ce que cette augmentation du coût du travail génère aussi des destructions d'emploi à Mayotte. L'ampleur de ces dernières reste toutefois à mesurer, via l'estimation des élasticités de la demande de travail des entreprises locales, une étude économétrique qui n'a pas, à notre connaissance, été entreprise à ce jour à Mayotte.

La seconde problématique touchant à la demande de travail porte sur la durée légale du travail qui est aujourd'hui de 39 heures par semaine à Mayotte mais qui passera prochainement à 35 heures dans le cadre, là aussi, d'une harmonisation avec la réglementation nationale. Dans la mesure où aucune étude n'a réellement pu montrer qu'une réduction de la durée du travail se traduirait par des créations d'emploi, cette question fait aussi partie des sujets qui doivent attirer l'attention des décideurs publics. Mayotte dispose encore en effet d'un code du travail spécifique qui peut autoriser, dans le cadre de négociations avec les autorités nationales, des marges de manœuvre en la matière (à défaut, des dispositifs transitoires à titre expérimental sont également possibles). Sur ce point néanmoins, il semble là encore que l'harmonisation nationale est en marche.

■ L'offre de travail

Les mesures touchant à l'offre de travail s'organisent autour de trois problématiques.

La première renvoie à la qualification de la main d'œuvre. Ainsi, l'importance du Halo, d'une part, et le fait que l'appariement des offres et des demandes d'emploi ne semble pas poser de problème particulier à Mayotte, d'autre part, laissent à penser qu'une grande partie de la population n'est effectivement pas en mesure de postuler sur les emplois nouveaux faute de

qualifications suffisantes et/ou adaptées. Comme le souligne l'Insee, le chômage à Mayotte serait ainsi structurel, dû essentiellement à l'inadéquation de l'offre et de la demande d'emplois (mismatch). Dans ce contexte, les recommandations en matière de politique économique sont claires et requiert de développer les compétences, générales et spécifiques, des offreurs de travail. Les efforts qui sont réalisés aujourd'hui dans le système éducatif sont alors bien sur indispensables mais les effets de ces investissements seront vraisemblablement au long cours. A plus court terme, il appartient aux décideurs publics locaux de soutenir des programmes de formations professionnelles répondant aux besoins de secteurs bien ciblés.

L'enquête Besoin de Main d'Œuvre de Pole Emploi qui recense les profils recherchés par les entreprises peut alors y aider (sur ce point, voir également le diagnostic territorial stratégique d'Amnyos Technopolis Oréade-Brèche). Ainsi, en 2013, sur un volume prévisionnel de 1035 postes, 45% des besoins concernent le secteur des services, dont une embauche sur huit celui de la santé, et un tiers les activités liées au BTP. On sait également que 27% des projets de recrutement sont jugés difficiles par les employeurs, plus particulièrement ceux touchant aux métiers de la santé. Par ailleurs, le tourisme est un secteur dont on peut penser qu'il doit être soutenu à moyen terme, le lagon de Mayotte constituant aux yeux des experts un actif naturel d'exception. L'IEDOM dans son rapport annuel de 2013 précise que le tourisme présente un potentiel d'emplois certain mais que son développement est aujourd'hui limité "en raison d'une promotion encore récente de l'île, du coût élevé du transport aérien, de la faiblesse tant quantitative que qualitative des structures d'hébergement et du manque de qualification de la main d'œuvre disponible".

Ces conclusions simples s'accompagnent aussi de recommandations sur la mise en œuvre de politiques économiques. Ainsi, dans le domaine de la formation, l'évaluation des politiques publiques montre que les programmes efficaces sont ceux qui ciblent une population bien précise, certaines catégories de la population y compris parmi les plus défavorisés semblant réussir mieux que d'autres, et dont le budget par tête est élevé. Lorsqu'ils s'adressent plus spécifiquement aux jeunes, il convient aussi d'y associer le milieu familial dont le rôle est de fait déterminant (Carneiro & Heckman [2003]). Cette condition essentielle semble alors d'autant plus facile à remplir que la demande d'Education des familles semble particulièrement importante à Mayotte (selon l'enquête Budget de famille 2011, 28% des ménages consacraient en priorité une augmentation de leurs revenus à des achats relatifs à l'enseignement ; ce taux passe à 35% dans les deux premiers déciles de niveau de vie). Par ailleurs et en ce qui concerne plus spécifiquement les programmes d'aide à l'emploi qui visent à améliorer l'employabilité des personnes sans travail, il vaut mieux que la formation se fasse en entreprise, dans l'emploi privé. A contrario et comparé à des situations de chômage simple, les études montrent que les formations hors entreprises sont neutres et que les emplois temporaires dans le secteur public sont inefficaces, voire contreproductifs s'agissant des chances de retour vers un emploi régulier (c'est-à-dire un emploi non aidé du secteur public ou privé ; cf. notamment Sianesi [2004] et Brodaty, Crépon & Fougère [2001]).

Si rien ne dit que de ces conclusions particulièrement sévères pour les politiques de l'emploi à la française s'appliquent nécessairement à Mayotte, ces éléments parallèlement laissent aussi à penser qu'il y a des enseignements à tirer des expériences étrangères en la matière et que ces derniers peuvent aider à orienter et guider les choix des décideurs locaux dans le domaine de la formation professionnelle.

La seconde problématique touche à la fiscalité de l'offre de travail et aux trappes à inactivité. Ainsi, dans le contexte d'un rattrapage avec la Nation, ont été mis en place à Mayotte des droits nouveaux avec le développement des prestations sociales, dont certaines sous conditions de ressources, la mise en place de l'allocation de chômage et l'introduction du RSA. Ce dernier est précisément entré en vigueur le 1er janvier 2012, à 25% du niveau national, et a connu depuis deux revalorisations successives (37.5% puis 50% du montant national). A terme, le barème ainsi que les conditions d'éligibilité doivent être alignés sur ceux de la métropole et des autres DOM. Dans son rapport annuel, l'IEDOM précise que la CAF enregistre à la fin de l'année 2013 une population de 3 835 bénéficiaires du RSA et que, depuis sa mise en place, le nombre d'allocataires a augmenté rapidement (+ 48.3% en un an).

Par la suite, si ces dispositifs contribuent à améliorer le niveau de vie des ménages, ils posent aussi la question de la fiscalité de l'offre de travail. On pense tout d'abord à la contribution de Piketty [1998] qui montre comment l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux mères de deux enfants avait conduit à une réduction de leur taux d'emploi de plus de onze points. On pense aussi aux travaux d'Anne et L'Horty [2002] qui montrent comment les dispositifs nationaux d'aide sociale avaient pu créer des trappes à inactivité pour certaines catégories de ménages, notamment les familles monoparentales et les couples avec enfants. Ces travaux amènent à s'interroger sur les effets contreproductifs de ces dispositifs qui, en incitant certaines personnes à ne pas intégrer le marché du travail, contribuent à les marginaliser. A cet égard, le RSA fait aussi aujourd'hui l'objet d'un débat, les gains liés à la reprise d'un emploi (RSA activité) étant considérés par beaucoup comme trop faibles pour que le dispositif soit véritablement incitatif. Ces éléments soulignent la nécessité qu'il y a à bien calibrer les aides sociales lorsque, parallèlement, on souhaite améliorer l'insertion sur le marché du travail. Dans la mesure où, une nouvelle fois, Mayotte dispose encore d'une certaine autonomie en matière de Droit du Travail, il y a là aussi une possibilité pour les décideurs publics locaux d'aller dans le sens de ces politiques qui visent à rendre le travail payant.

Le troisième item a trait à l'immigration et à son impact sur le fonctionnement du marché du travail. Sans prendre position sur ce problème qui dépasse largement le seul cadre du marché du travail (le cas échéant, on pourra se référer à Sénat [2012]), on se contentera de signaler ici que la théorie économique sur le sujet est claire (cf. notamment Borjas [1999]) et que les réponses apportées sont circonstanciées car elles dépendent de plusieurs facteurs comme le degré de flexibilité des salaires, la nature de la règle de droit en matière de rémunération, la plus ou moins grande mobilité du capital et le degré de qualification, relativement à celle des natifs, des migrants (toutes ces variables influent sur la capacité d'absorption du marché du travail). On peut alors souhaiter que ces éléments fassent aussi partie du débat de façon à ce que les décisions publiques en la matière soient prises de la façon la plus éclairée possible.

■ Conclusion

Pour finir, le dernier point que l'on peut souligner renvoie à la qualité du réseau routier et à l'organisation des transports en commun à Mayotte. L'accès aux fonds structurels européens que permet dorénavant le statut de RUP de Mayotte doit permettre de développer ces infrastructures qui sont absolument essentiels au bon fonctionnement du marché du travail (et de l'économie de façon plus générale). La recherche d'emploi est une activité à part entière, socialement utile et qui demande du temps et des moyens. Dans un contexte où les ressources d'un grand nombre de familles mahoraises sont extrêmement faibles, ces coûts

directs et indirects liés à la prospection et à l'appariement sur le marché du travail sont potentiellement particulièrement importants et peuvent contribuer à pérenniser des niveaux élevés de chômage et d'inactivité eux-mêmes à la source d'exclusion et d'inégalités.

■ Bibliographie

Alberola E, Gilles L et Tith F [2012], Les effets du RSA peu perceptibles par les bénéficiaires, CREDOC, Consommation et modes de vie, n°250, avril 2012.

Allègre G [2011], "Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail", Revue de l'OFCE, 2011/3 - n°118 pp. 33-61.

Amnyos Technopolis Oréade-Brèche [2012], Diagnostic territorial stratégique de Mayotte préalable à la définition et à la rédaction des futurs programmes européens 2014-2020, Rapport final.

Anne D & L'Horty Y [2002], "Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi", Economie et Statistiques, n°357-368, pp. 49-71.

Anne D et L'Horty Y [2009], "Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi", Economie et Statistique, n°429-430, pp. 129-157.

Anne D et L'Horty Y [2009], "Les effets du revenu de solidarité active sur les gains du retour à l'emploi", Revue économique, 3, vol. 60, pp. 767-776.

Artus P, Cahuc P & Zylberberg A [2007], Temps de travail, revenu et emploi, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n° 688, La documentation française, Paris.

Askenazy P [2000], "Réduction du temps de travail. Organisation et conditions de travail", Revue économique, vol 51, n°3, pp. 547-556.

d'Autume A., "Réorganisation de la production et réduction de la durée du travail : une perspective macréconomique", Économie internationale, la revue du CEPIL n°83.

d'Autume A & Cahuc P [1998], "La réduction de la durée du travail : faut-il y croire ?" Revue d'Economie Politique, 108, 1, pp. 5-14.

Borjas [1999], "The economic analysis of immigration", Handbook of Labor Economics, volume 3, chapitre 28, pp. 1697-1760, Elsevier.

Brodaty, Crépon et Fougère [2001], "Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs : Evidence from France, 1986-1988", in Econometric Evaluations of Active Labour Market Policies in Europe, Springer Verlag.

Cahuc P et Carrillo S [2011], The Detaxation of Overtime Hours: Lessons from the French Experiment, IZA DP n°5439, January 2011.

Cahuc P & Zylberberg A [1996], Economie du Travail, la formation des salaires et les déterminants du chômage, De Boeck Université.

Carneiro & Heckman [2003], Human Capital Policy, in Inequality in America : What Role for Human Capital Policies ?, Cambridge, MIT Press.

Goujon M. & Hermet F. [2013], L'indice de pauvreté humaine : une évaluation pour La Réunion, in Diemer A. et Guillemain H., Inégalités et pauvreté dans les pays riches, Clermont-Ferrand, Oeconomica, p.161-174.

Hart R.A. & Moutos T. [1995], Human Capital, Employment and Bargaining, Cambridge University Press.

Heyer E et Timbeau X, "35 heures : réduction réduite", Revue de l'OFCE, n°74, pp. 53-95.

IEDOM [2013], Mayotte – Rapport annuel 2013.

Insee Mayotte Analyses n°1, Enquête Emploi Mayotte 2013, "9 500 chômeurs et 29 900 inactifs qui souhaitent travailler", juillet 2014.

Insee Mayotte Analyses n°2, PIB Mayotte 2011, "Une économie en rattrapage soutenue par la dépense publique", octobre 2014.

Insee Mayotte Analyses n°3, "Enquête Budget de famille, Entre faiblesse des revenus et hausse de la consommation", décembre 2014.

Insee Mayotte Analyses n°5, "Enquête Emploi 2014, Le chômage progresse malgré l'augmentation de l'emploi", février 2015.

Insee Mayotte Flash n°20, "Une famille sur deux a trois enfants ou plus à Mayotte en 2012", novembre 2015.

Insee Mayotte Flash n°21, "Formation et emploi en 2014, 3 mahorais sur 4 sans diplôme", novembre 2015.

Insee Mayotte Infos n°40, "Travail-Emploi, Recensement de la population au 31 juillet 2007 – La progression de l'emploi permet au chômage de baisser", avril 2009.

Insee Mayotte Infos n°48, Emploi, "Enquête Emploi 2009 – Un marché de l'emploi atypique", décembre 2010.

Insee Première n°1231, "Mayotte : recensement de la population de 2007 – Une population multipliée par quatre en 30 ans", avril 2009.

Insee Première n°1260, "Le "halo" du chômage : entre chômage BIT et inactivité", octobre 2009.

Insee Première n°1516, "Une photographie du marché du travail en 2013", septembre 2014.

Insee Première n°1569, "Une photographie du marché du travail en 2014", octobre 2015.

Insee Réunion Flash n°32, "Rénovation de l'enquête Emploi Un taux de chômage de 26,8 % en moyenne en 2014", juin 2015.

Insee Réunion Flash n°49, "Enquête Emploi 2014, Deux chômeurs sur trois cherchent un emploi depuis plus d'un an", décembre 2015.

Insee Références édition 2014, Tableaux de l'Économie Française.

Insee Références édition 2015, France, portrait social, Fiches - Marché du travail.

Paul [2012], "Emploi et Durée du Travail", document de travail CEMOI, disponible à <http://cemoi.univ-reunion.fr/publications/documents-de-travail/>.

Piketty [1998], "L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français", Economie et Prévision, n°132-133, pp.1-36

Pôle Emploi Mayotte [2012], "Enquête Besoin en Main d'Œuvre à Mayotte en 2013", Etudes, Evaluations et Statistiques, avril 2012.

Sénat [2012], Rapport d'Information n°675, session extraordinaire de 2011-2012.

Sianesi [2004], "An Evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programs in the 1990s", Review of Economics and Statistics, 86, 1, 133-155, 2004.

Simonnet V [2012], "Le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI ?", Connaissance de l'emploi, Le 4 pages du CEE, juin 2012, n°93.