

Papiers de recherche

Auteurs

Damien Deschamps

Olivier Provini

Coordination

Sarah Botton (AFD)

Virginie Olive (AFD)

Les enjeux de
la gouvernance
en Outre-mer.
L'exemple
des politiques
publiques de
l'emploi et de la
ville à La Réunion

Agence française de développement

Papiers de recherche

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

Les enjeux de la gouvernance en Outre-mer

L'exemple des politiques publiques de l'emploi et de la ville à La Réunion

AUTEURS

Damien Deschamps

Olivier Provini

Université de La Réunion

COORDINATION

Sarah Botton (AFD)

Résumé

À partir d'une étude comparée sur les politiques de la ville et de l'emploi à La Réunion, nous nous interrogeons dans ce papier de recherche sur les modes de gouvernance dans les Outre-mer. Nous défendons que malgré des instruments d'action spécifiques, les configurations d'acteurs, les représentations en compétition et les enjeux des politiques publiques sont, dans leurs processus, comparables à ceux mis en évidence par les travaux sectoriels disponibles sur l'hexagone. L'originalité de ce papier de recherche, outre les données inédites produites sur le territoire, repose surtout sur les résultats qui engagent les chercheurs en sciences sociales et les praticiens à réinvestir trois grandes variables et dynamiques parfois oubliées de l'analyse des politiques publiques : la dimension sociohistorique des politiques publiques ; le rôle central de l'État et de ses représentants malgré le contexte de décentralisation et de réformes néolibérale ; et, enfin, le poids des élus politiques dans la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique.

Mots-clés

Politique publique, ville, emploi, La Réunion, Outre-mer, gouvernance, État, élu

Remerciements

Nous remercions l'ensemble de nos bailleurs et notamment l'Agence française de développement, le Centre de recherche juridique, le Centre d'économie et de management de l'océan Indien et l'Université de La Réunion pour leur soutien dans cette recherche. Cette étude n'aurait pas été possible sans le travail de Laura Giraud, post-doctorante du programme PPR, pour les données récoltées ainsi que ses analyses effectuées sur la politique de la ville. La partie 1 du rapport est d'ailleurs entièrement reprise des résultats de Laura Giraud dans le cadre de son livrable rendu pour le programme PPR.

JEL codes

Versión originale

Français

Acceptée

Octobre 2022

Abstract

Based on comparative study on urban and employment policies in the Reunion Island, we question in this research paper the methods of governance in the overseas territories. Despite some specific policy tools, we defend that the configurations of actors, the cognitive representation in competition and the challenges of public policies are, in their process, comparable to current sectorial analyses in metropolitan France. In addition to data produced on the territory, the originality of this research paper is the main results for researchers in social sciences and for practitioners of public policies. The three major findings are sometimes overlooked in policy analysis: the sociohistorical dimension of public policies; the central role of the state and its agents despite the context of decentralisation and neoliberal reforms; and, finally, the key role of elected representatives in policy-making and implementation of public action.

Keywords

Public policy; city; employment; the Reunion island; overseas territory; governance; state; elected representative

1. Introduction¹

La Réunion est une ancienne colonie de plantation dont l'économie est restée régie, jusqu'à la départementalisation, par le pacte colonial de 1670. L'esclavage y est aboli par un décret du 24 avril 1848 rendu par le Gouvernement provisoire de la Seconde République, en même temps que dans les autres colonies, à savoir la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane. Néanmoins, la réelle assimilation juridique et politique de ces territoires n'est acquise qu'à la faveur de l'adoption de l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui statue de leur départementalisation. Les élus ultramarins attendent de cette réforme constitutionnelle qu'elle permette d'initier une transformation économique et sociale ainsi que la « normalisation » de l'action publique dans des territoires encore très marqués par les pratiques et les représentations héritées de l'esclavage et de l'engagisme.

Si la continuité territoriale est constitutionnellement actée en 1946, ce n'est pourtant qu'au début des années 1960, dans le contexte des décolonisations et de la construction européenne, que le gouvernement engage à La Réunion une

politique résolue de réformes économiques et sociales, laquelle emprunte la voie non des Indépendances mais celle d'une intégration à l'économie nationale et au marché commun européen. L'enjeu principal est d'éradiquer la très grande pauvreté. La mise en œuvre de cet objectif général passe par le transfert, sur le territoire réunionnais, des politiques publiques sectorielles de la métropole qui structurent l'action de l'État dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et du travail et par le déploiement des institutions de l'État providence. À compter du début des années 1960 La Réunion s'engage ainsi dans un processus de transformation. La mise en œuvre du projet départementaliste aboutit à l'abandon du principe d'autonomie budgétaire, constitutif du pacte colonial. À rebours de la conception qui subordonnait la vie économique locale aux besoins de la métropole, l'intégration politique et sociale prend, au terme de luttes et d'arbitrages multiples, la forme générale d'une politique dite de « rattrapage » financée par des transferts budgétaires au titre de la solidarité nationale – dont la loi pour l'égalité réelle

¹ Ce papier de recherche est issu d'une synthèse des résultats de recherche effectuée dans le cadre du programme « Les Politiques Publiques à La Réunion (PPR): gouverner l'ultra-périphérie » porté à l'Université de La Réunion (2019-2022) et financé notamment par l'Agence française de développement, le Centre de recherche

juridique, le Centre d'économie et de management de l'océan Indien et l'Université de La Réunion. Voir (Deschamps, Frétigny, Giraud et Provini, 2020 ; Deschamps et Provini, 2022 ; Deschamps, Giraud et Provini, à paraître).

en Outre-mer du 10 février 2017 constitue le dernier prolongement en date ² – et européenne. C'est également pour répondre à cette exigence de solidarité nationale et européenne à l'égard de territoires marqués par d'importantes inégalités, qu'est adoptée, dans le contexte de l'intégration européenne et la mise en place du marché unique, un régime dérogatoire au droit commun consacré par l'article 349 du traité de Lisbonne. Il valide définitivement une catégorie nouvelle de l'intervention publique européenne, les Régions Ultra-Périphériques (RUP). L'article 349 vise à accélérer la convergence des niveaux de vie des RUP aux standards européens en ménageant aux acteurs la possibilité de négocier des dispositifs compensatoires aux handicaps structurels identifiés qui entravent le développement économique et social. En tant que RUP, et non plus seulement région ultramarine, La Réunion bénéficie en particulier de fonds européens spécialement dédiés, soit 7 milliards d'euros entre 2014 et 2020, qui viennent compléter des financements de l'État et des collectivités territoriales.

C'est une autre caractéristique de ces politiques de « rattrapage » : à compter des premières lois de décentralisation votées en 1982 et 1983, elles doivent composer avec la montée en puissance

des exécutifs territoriaux, en particulier de l'exécutif régional, concomitante à celle des institutions européennes. Depuis les années 1980, les politiques publiques sont donc toujours des politiques négociées et cofinancées, impliquant une pluralité d'acteurs. Si l'État conserve une force d'impulsion et d'orientation importante, ainsi que l'établissent les deux enquêtes qui suivent, il doit désormais composer avec des acteurs autonomes, ayant leurs agendas et impératifs.

Le déploiement de ces instruments de politiques publiques, les transferts financiers qu'ils impliquent, engagent La Réunion dans une nouvelle étape de transformation profonde. Il ne s'agit plus seulement de prolonger les progrès déjà acquis en matière de santé publique, avec une hausse sensible de l'espérance de vie, un recul de la mortalité infantile, ni même seulement de favoriser la croissance du niveau de vie, mais de réaliser une complète égalité sociale, économique et culturelle, par l'alignement des minimas sociaux et du salaire minimum sur les montants pratiqués en métropole, en généralisant l'accès de la jeunesse réunionnaise aux diplômes du secondaire, en favorisant la massification de l'enseignement supérieur et en développant largement l'offre en matière de formation continue. L'action publique à La

² Se référer à <https://www.vie-publique.fr/loi/20768-Outre-mer-loi-de-programmation-pour-legalite-reelle> (consulté le 05/11/2021).

Réunion a ainsi été porteuse d'innovations, bouleversant, non sans ambiguïtés, ses structures sociales et son fonctionnement (Benoist, 1983).

La recherche académique a renseigné ces transformations importantes du territoire (voir une synthèse dans Deschamps, Frétygny, Giraud et Provini, 2020). Elles font par ailleurs l'objet de travaux qui se préoccupent plus spécifiquement de comprendre comment se gouvernent La Réunion et, plus largement, les territoires ultramarins et ultra-périphériques. Le principal résultat est celui de l'existence d'une gouvernance spécifique, dont témoigne notamment les instruments de politiques publiques déployés uniquement pour ces territoires (exemples avec la loi pour l'égalité réelle en Outre-mer du 10 février 2017 ou les dispositifs européens du FEDER). On retrouve cette prise en compte de la spécificité en filigrane de certains travaux en droit et en science de l'administration (voir Diémert, 2005 ; Faberon, 2005). D'ailleurs, quand on interroge les élus, les fonctionnaires ou les partenaires sociaux sur les politiques publiques, la plupart s'y réfèrent spontanément – sans d'ailleurs en détailler le contenu a priori. En la consacrant juridiquement, le droit tend à naturaliser une notion dont il importe de souligner l'ambiguïté constitutive. Telle que mobilisée par les acteurs, la notion de spécificité mobilise en permanence deux registres de discours : le registre descriptif du constat, et celui performatif de la

revendication. Un important programme de recherche en sciences sociales sur l'État Outre-mer (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016) s'est attaché à la déconstruire par la description et l'analyse des dispositifs institutionnels qui s'en réclament. Il rend compte comment cette catégorie d'Outre-mer est devenue un référentiel de l'action publique pour un ensemble d'acteurs politico-administratifs qui luttent pour s'assurer le monopole de sa définition et s'attachent à le promouvoir auprès de l'ensemble des interlocuteurs susceptibles d'en devenir des parties-prenantes stratégiques (Commission européenne, administrations de l'État, agents économiques, acteurs culturels et associatifs, etc.). L'enjeu est que l'Outre-mer s'impose comme un référentiel commun et spécifique, qui détermine autant une certaine vision des périphéries que les acteurs qui sont légitimes pour en exprimer les aspirations.

L'enjeu de ce papier de recherche consiste à tester la validité de cette hypothèse d'une gouvernance spécifique des Outre-mer en comparant deux secteurs de politiques publiques (politiques de la ville et de l'emploi). À partir d'allers-retours entre nos données récoltées et les principaux résultats de la littérature en analyse des politiques publiques sur la France, il s'agit de déterminer s'il existe des caractéristiques propres à la gouvernance du territoire réunionnais par rapport à la métropole.

Discuter les modalités de gouvernance du territoire réunionnais invite en effet à tester l'hypothèse d'une gouvernance ordinaire et comparable aux techniques de gouvernance déployées en métropole par les acteurs publics et privés.

Nous démontrons dans ce papier de recherche que si elle mobilise des instruments d'action spécifiques, la gouvernance du territoire réunionnais, les configurations d'acteurs, les représentations en compétition et les enjeux des politiques publiques sont, dans leurs processus, comparables aux résultats des travaux sectoriels disponibles sur l'hexagone.

L'originalité de ce papier de recherche, outre les données inédites produites, repose surtout sur les résultats sur La Réunion qui engagent les chercheurs en sciences sociales et les praticiens à réinvestir trois grandes variables et dynamiques parfois oubliées des analyses des politiques publiques. La première concerne la dimension historique : pour étudier les politiques publiques à La Réunion, les analyses doivent s'inscrire sur la longue durée, notamment pour mieux prendre en compte l'héritage institutionnel, cognitif et instrumental de la colonisation et de l'esclavage et du pacte colonial et, en même temps, les jeux d'acteurs qui se greffent à cette mémoire vivante. La seconde concerne le rôle central de l'État et de ses représentants : dans le contexte de controverses scientifiques dans la littérature sur la construction et le

déploiement, pour certains, d'un État libéral et, pour d'autres, d'un État néolibéral en France, l'exemple réunionnais démontre avant tout l'omniprésence de l'État dans les politiques publiques, tant par le rôle central de ses acteurs, de ses institutions, de ses ressources financières, cognitives que de ses capacités d'arbitrage. La troisième variable concerne enfin le poids des élus : nos résultats sur les politiques publiques à La Réunion rappellent combien, loin d'être seulement des enjeux techniques portés par les hauts fonctionnaires, les technocrates ou les cadres intermédiaires de l'action publique, les politiques publiques sont toujours des objets éminemment politiques où les élus des collectivités territoriales jouent un rôle déterminant dans les processus de politiques publiques, tant dans la mise en œuvre que dans la fabrique de l'action publique.

Ce papier de recherche est divisé en deux grandes parties : la première traite des politiques publiques de la ville, la seconde de l'emploi. Pour chaque partie, nous reprenons les trois grandes variables structurantes de nos résultats sur la gouvernance du territoire : l'enjeu de l'histoire et de la longue durée (i), le rôle déterminant de l'État et de ses représentants (ii) et le poids des élus des collectivités territoriales (iii) dans la conduite des politiques publiques. Ce plan a pour objectif de faciliter la lecture et la compréhension des résultats présentés

(cf. méthodologie de la recherche en Annexes A et B).

2. Les politiques de la ville à La Réunion³

Dans cette première partie, nous analysons les politiques de la ville à La Réunion. L'enjeu n'est pas de faire une analyse exhaustive des acteurs, des instruments et des processus qui cadrent le secteur de la ville mais, plutôt, de revenir sur trois grands résultats de notre enquête.

2.1. Penser la politique de la ville sur le temps long : des politiques publiques peu ajustées aux besoins et aux contraintes de La Réunion ?

La mise en œuvre des politiques de rattrapage et de modernisation de La Réunion à compter des années 1960 transforme en profondeur les structures socio-économiques de la société réunionnaise et, en premier lieu, les manières d'habiter. Nous revenons dans cette première sous-partie sur la réappropriation à La Réunion d'instruments d'action publique pensés à Paris par les pouvoirs publics – parfois délicate en raison de l'histoire et des caractéristiques sociales et politiques du territoire réunionnais. Nous analysons les transformations des années 1960-1970 avec l'avènement de l'habitat collectif sur le modèle de la métropole et la fin de l'organisation « kaz-kour-kartié » (2.1.1) avant de traiter des enjeux de la territorialisation de l'action publique, notamment à travers les exemples des quartiers prioritaires de la ville (2.1.2).

2.1.1. *Les transformations des années 1960-1970 : l'avènement de l'habitat collectif sur le modèle de la métropole et la fin de l'organisation « kaz-kour-kartié »*

La production d'habitats collectifs à La Réunion est extrêmement récente comparée à ce qu'on observe en métropole. Jusque dans les années 1960, les centres urbains réunionnais sont de dimensions restreintes, les immeubles de rapport en sont complètement absents. Les plus vastes constructions, quasi toutes destinées au logement individuel, ne dépassent généralement pas les deux étages.

La première typologie de l'habitat à La Réunion a été réalisée par le géographe Jean Defos du Rau. L'habitation historique à La Réunion est la « caz », la maison. Defos du Rau en distingue cinq types en fonction de trois critères : la hiérarchie sociale, l'altitude de la

³ Cette partie est entièrement rédigée à partir des données empiriques et conclusions issues du livrable de Laura Giraud (Giraud, 2021).

construction et l'origine dite « ethnique » de ses occupants (Defos du Rau, 1958). Si le logement individuel et familial constitue le mode historique de l'habitat créole, en réalité, l'intégration sociale des classes populaires se réalise surtout sur une base communautaire et territoriale : l'appartenance à un « *kartié* ». Le « *kartié* » se forme par regroupement de « *kour* » où se nouent des liens d'interdépendance et d'entraide : « un ensemble de *kour*, reliées entre elles par des chemins et des sentiers forment un quartier (*kartié*) [...] ». Les habitants du *kartié* partagent une vision du monde, un système de valeurs et un « outillage » intellectuel et verbal quasi-identiques qui s'exprime dans la créolité. Le *kartié* [est une] unité de base de la société créole [et est] structuré par un fond culturel unitaire produisant un « nous » collectif » (Watin, 2010, p. 64).

L'existence du « *kartié* » est remise en cause à partir de 1960-1970, alors que la question du logement prend place parmi les priorités à l'agenda politique local et national. La forte croissance démographique ainsi que l'insalubrité générale des habitations ne suffisent pas à expliquer un engagement des pouvoirs publics très tardif comparé à l'effort de reconstruction engagé après-guerre en métropole. Une grande partie de la population réunionnaise vit depuis toujours dans des conditions d'habitat très précaires, regroupée dans de vastes bidonvilles ou dispersée sur les pentes des Hauts. La construction en masse de logements sociaux participe avant tout d'une stratégie de consolidation de l'ancrage de La Réunion à la France portée par Michel Debré, élu député de la 1^{ère} circonscription en 1963. Il s'agit de tenir enfin la promesse de développement et d'égalité inscrite dans la loi de départementalisation, mais restée jusqu'alors lettre morte, pour couper court à la revendication autonomiste du Parti Communiste Réunionnais (PCR) (Gauvin, 2000, 2006).

Les pouvoirs publics engagent donc une politique de construction de logements de masse, qui passe à la fois par le transfert d'instruments de politiques publiques largement éprouvés en métropole et par l'adoption de dispositifs propres aux Outre-mer. L'impulsion décisive est donnée par la loi anti-bidonvilles, dite aussi « loi Debré », adoptée en 1964. De nombreux dispositifs viendront ensuite compléter ou prendre le relais, dont certains spécifiques aux Outre-mer, et jouer un rôle clé dans le financement du logement social ou très social comme c'est le cas de la LBU (Ligne Budgétaire Unique), inaugurée en 1978.

Figure 1. La Ligne Budgétaire Unique

Les aides de l'État en faveur du logement social pour les départements d'Outre-mer font l'objet d'un financement spécifique et pluriannuel via la LBU depuis 1978. La création de la LBU a pour objectif de simplifier les procédures de gestion des crédits dans les DOM (Départements d'Outre-Mer) afin de soutenir l'action de l'État en faveur du logement social. Comme l'explique Michel Watin, « la LBU va littéralement doper la construction du logement social à La Réunion [...]. La LBU va permettre la mise en œuvre de « produits » adaptés à la situation financière, souvent très précaire, des ménages [...] [et] favorise notamment « l'accession très sociale » à la propriété en participant au financement du Logement Évolutif Social (LES) créé en 1989 ». Toutefois les crédits LBU sont en diminution constante depuis l'an 2000 « produisant une forte tension sur le marché du logement social pour lequel la demande reste très forte dans toutes les communes de l'île » (Watin, 2010, p. 67). Les financements de la LBU sont affectés à l'amélioration de l'habitat – notamment la lutte contre l'habitat insalubre – et au développement du locatif social et très social. La LBU signifie surtout que c'est le Ministère des Outre-mer qui gère le logement dans les départements ultramarins concernant la réhabilitation, la requalification des logements et des bâtiments et la reconstitution de l'offre. La LBU soulage donc partiellement l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) lors de la mise en œuvre d'une opération urbaine dans les départements d'Outre-mer. En effet, les opérations menées à La Réunion dans le cadre du PNRU (Programme National pour la Rénovation Urbaine) concernent davantage des interventions de réhabilitation et de requalification de logements plutôt que de démolition puisque le parc des bailleurs sociaux y est récent.

Le soutien au financement du parc privé de logement intermédiaire est facilité avec les lois de défiscalisation, dont la loi Pons en 1986, qui permettent aux personnes physiques et morales de bénéficier de réductions d'impôts lorsqu'elles réalisent des investissements immobiliers dans les départements ultra-marins. Les impératifs de production, et plus encore peut-être l'idéologie modernisatrice et hygiéniste qui a porté les politiques urbaines et de production de logement en métropole, font que les pouvoirs publics ne se soucient pas plus qu'en métropole de la compatibilité du nouveau type de logements avec les usages des habitants.

C'est surtout le cas avec l'habitat collectif, un type d'habitat étranger au mode de vie créole. Le premier immeuble de ce type est construit en 1951 rue de Paris, au centre de Saint-Denis, qui sera suivi d'autres. Cet habitat est destiné au logement des fonctionnaires, des ingénieurs et des techniciens venus de métropole à l'appel des pouvoirs publics pour initier la « modernisation » économique et sociale de l'île. Les premiers logements collectifs à destination des publics populaires, sont construits à l'occasion de l'opération de résorption du bidonville du Chaudron restée emblématique. Les pouvoirs publics délogent généralement des familles entassées dans les bidonvilles insalubres pour les reloger dans des bâtiments de logements sociaux collectifs (appelés « kaz an lèr » en créole). Le logement individualisé, auquel on accède par un palier ou un couloir n'a pas grand-chose de commun avec l'habitat créole populaire avec ses habitations de plain-pied. Cela concerne la distribution des espaces intérieurs, l'organisation des rapports dehors/dedans, les circulations extérieures ou encore la manière de les produire. Alors que leurs habitants avaient souvent construit leur kaz de leurs propres mains, l'habitat collectif leur donne accès à des conditions d'hygiène et de sécurité inédites, mais au prix d'une dépossession radicale quant à la définition de leur espace de vie. La logique de division du travail inhérente à l'industrialisation du logement les prive de toute maîtrise sur la définition de ce dernier, qu'elle concerne sa configuration, son esthétique ou ses usages. Elle les installe dans des logements pensés sur le modèle de l'urbanisme fonctionnel. Différents travaux de sciences sociales s'accordent ainsi sur le fait que « le relogement en cité entraîne une déstructuration du mode de vie des familles déplacées [...]. Les logements neufs accueillent des pratiques traditionnelles pas toujours compatibles avec les normes de construction fonctionnalistes. Pour cette population habituée à élever ses animaux domestiques, à jeter ses ordures derrière sa kaz ou dans la ravine, à laver son linge à la rivière, le déménagement en cité constitue un véritable choc » (Wolff, 1989, p. 37). Cette évolution transforme les structures de sociabilités domestiques et collectives qui se jouaient dans le triptyque kaz-kour-kartié.

2.1.2. La politique de la ville pensée à Paris et mise en œuvre à La Réunion: une réappropriation locale à problématiser

La ville de Saint-Denis est la première ville des départements d'Outre-mer à signer un contrat de ville avec l'État en 1989. Dès la mise en œuvre de cette contractualisation (1989-1993), différentes recherches soulignent l'inadéquation d'une politique pensée depuis le cas métropolitain aux réalités sociales d'un territoire où la question du logement social se pose selon des termes spécifiques: « il s'agit d'une politique d'investissement (construction massive de logements et expansion de la ville) et non d'une politique de « revitalisation » de

quartiers fragilisés [...] En second lieu, la problématique de l'immigration n'est pas au centre des préoccupations » (Bertoncello et Lataulade, 1996, p. 31-32).

Le territoire réunionnais se caractérise par la proportion très importante de sa population en situation de précarité : 39 % de la population vit actuellement sous le seuil de pauvreté et plus de la moitié des Réunionnais vivent dans des quartiers précaires⁴. Il en résulte un problème d'étalonnage des dispositifs de politique publique dans le domaine social, comme cela a été le cas pour les allocations sociales avant qu'on ne décide de leur alignement sur les montants métropolitains. C'est aussi le cas pour la politique de la ville. Celle-ci s'est construite selon une logique de territorialisation de l'action sociale et de la lutte contre la précarité à travers la catégorie de « quartier sensible » (devenu en 2014 QPV, Quartier Prioritaire de la politique de la Ville). Aujourd'hui, à La Réunion, c'est un habitant sur cinq qui réside dans un QPV – contre un sur quinze en métropole. Cet écart est cependant largement minoré par le mode de calcul appliqué au territoire, différent de celui appliqué en métropole. Cela concerne notamment le revenu médian maximal de 11 250 euros appliqué pour la sélection des QPV en métropole qui a été abaissé à 7 900 euros annuels par unité de consommation à La Réunion. Ce qui fait que de nombreux territoires à La Réunion ne sont pas labellisés en QPV qui le seraient en métropole.

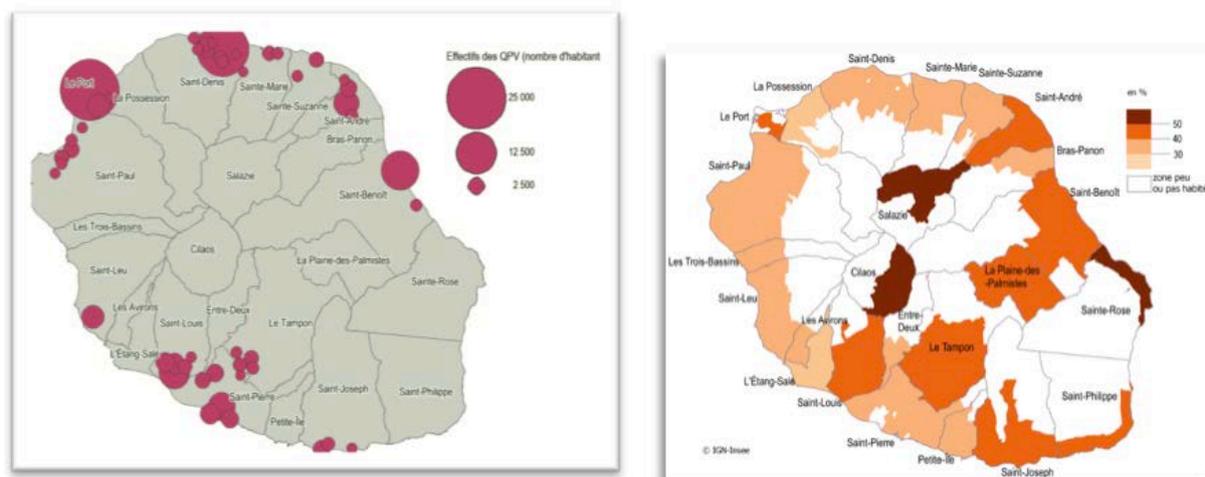
Le critère de la densité minimale contribue également à exclure *de facto* de nombreux territoires réunionnais, dont tous ceux situés dans « les hauts » et dont les indicateurs socio-économiques dépeignent pourtant une situation sociale très préoccupante. À La Réunion, une proportion importante de la misère est en effet située en zone rurale, laissée hors du champ de la politique de la ville du fait des critères qui déterminent les conditions de mise en œuvre de cette dernière. C'est un constat partagé par plusieurs acteurs du secteur à La Réunion, dont celui de cet agent à la Direction de la Jeunesse et des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS) :

« En fait, on traite des territoires qui relèvent d'une réglementation métropolitaine sauf que les vrais problèmes de misère sont pas dans les QPV ! Y'a de la misère dans les QPV, mais je crains que dans la Plaine des Cafres y'ait beaucoup plus de misère que dans la Ravine Blanche ! Je crains qu'à Saint Bernard, y'a des gens qui sont plus dans la misère qu'au Chaudron ! Mais ils sont pas en QPV là-bas ! Parce qu'il y a pas de densité ! La sous-préfète à la cohésion sociale elle l'a bien compris, elle l'a bien intégré ! [...] Si tu enlèves la densité à La Réunion, toute La Réunion est en QPV ! »⁵.

⁴ Se référer à [en ligne] <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3619236#titre-bloc-1>.

⁵ Entretien DJSCS, 04/09/2020, Saint Denis, La Réunion.

Figure 2. Comparaison des territoires labellisés en QPV et du taux de pauvreté sur l'île de La Réunion (Insee, 2018)



La catégorie même de QPV ne permet pas, au sein des treize communes qui ont signé un contrat de ville, de traiter de manière exhaustive et homogène les problématiques sociales. Par exemple, à Saint-Denis, ce sont onze quartiers qui ont été labellisés en QPV. Au regard de la précarité qui caractérise la plupart des quartiers de la ville, leur sélection s'est révélée compliquée, comme le signale l'accord cadre du dernier contrat de ville dionysien de 2015 : « tous les territoires ou morceaux de territoire initialement inscrits en Zone urbaine sensible ou en Contrat Urbain de Cohésion Sociale ont été maintenus en territoires de veille [...]. [Pourtant] de nombreux quartiers de Saint-Denis non qualifiés en contrat de ville en raison d'une densité urbaine insuffisante n'en sont pas moins marqués par des phénomènes de concentration de ménages en grande difficulté. Sept sites ont ainsi été proposés pour un classement en veille » (Commune de Saint-Denis, 2015, p. 7).

Un autre exemple de cette délicate réappropriation locale d'instruments conçus en métropole concerne certains dispositifs de l'ANRU qui se révèlent à l'usage bien plus contraignants pour La Réunion. C'est notamment le cas de l'interdiction de reconstruire du logement social sur les sites qui ont fait l'objet d'opérations de démolition. Trois objectifs sont visés : réduire la densité des quartiers les plus peuplés afin de promouvoir un meilleur équilibre entre logements et équipements privés ou publics ; remodeler l'espace urbain du quartier pour le désenclaver et le reconnecter à la ville ; favoriser la mixité sociale en profitant des opérations de démolition et de réhabilitation pour diversifier le parc de logements. Quant à la réalisation de ce dernier objectif, l'ANRU devait acter l'échec du PNRU déployé entre 2003 et 2014. Pourtant, elle choisit de maintenir l'interdiction de reconstruire

du logement social sur site. Elle compte que les porteurs de projet, désireux de valoriser leur foncier, le dédient à la construction de logements intermédiaires, et même à des opérations d'accession à la propriété, incitant la classe moyenne à s'installer dans les quartiers prioritaires rénovés. Cette recherche de mixité sociale par la diversification de l'offre de logements sur des sites auparavant dédiés exclusivement au logement social ou très social, si elle s'est révélée contraignante dans l'Hexagone, elle l'a été encore plus à La Réunion, au regard de la très forte pression foncière. Ce sont les arguments portés par les acteurs du secteur, en première ligne les bailleurs sociaux :

« Sur l'ANRU 1, on n'a pas eu l'interdiction de reconstruire du logement social [...]. PRUNEL [Plan de Renouvellement Urbain Nord-Est Littoral] ou les autres projets NPNRU sur l'île, la problématique c'est que le marché, il est ce qu'il est. Y'a 20 000 demandeurs de logements sociaux sur La Réunion, ce dont a besoin sur ces quartiers-là malheureusement, euh quelque part, c'est bien du logement très social, du LLTS [...] ! Euh acheter du foncier pour construire du neuf, on est sur une île, les terrains plats ils sont relativement rares maintenant [...]. Oui démolir c'est intéressant, le problème c'est que y'a l'aspect social [...] y'a beaucoup de personnes âgées [...]. Pour eux, leur logement il leur appartient [...] donc quand vous allez les voir et leur dire : 'ben messieurs-dames on va démolir et en plus vous pourrez plus habiter sur le quartier parce qu'on n'a pas le droit de reconstruire du logement social !' Hé ben c'est hyper compliqué ! [...] Même si c'est financé à 100 % parce que les démol[itions] sont financées à 100 % mais reconstruire derrière, ça a un coût ! Reloger les gens socialement ça a un coût ! Euh reconstruire des groupes avec des produits qui sont pas forcément ceux qui sont attendus, adaptés sur le quartier etcetera, c'est un risque ! »⁶.

2.2. Le rôle central de l'État dans les politiques publiques de rénovation urbaine à La Réunion

La littérature scientifique sur les politiques de la ville est traversée par une controverse sur le rôle de l'État dans les processus d'action publique. Dans le sillage des travaux sectoriels en science politique sur l'avènement d'un État néolibéral depuis les années 1970-1980 qui gouvernerait davantage à distance (Hibou, 2013), certaines recherches défendent que les recompositions de l'État marquent un véritable « retrait de l'État » dans la gouvernance des territoires — les municipalités apparaissant alors comme les grandes gagnantes de cette redistribution du pouvoir (Pinson, 2009, 2020). D'autres auteurs spécialistes de la politique de

⁶ Entretien avec un cadre de la SIDR, 29/09/2020, Saint-Denis La Réunion.

la ville défendent plutôt le rôle central de l'État dans le pilotage et la conduite des politiques de la ville. C'est dans ce cadre qu'il faut lire les résultats des travaux de Renaud Epstein sur les métropoles. À rebours de premières enquêtes qui concluaient que « les réformes institutionnelles des années 2000 [avaient] privé les services déconcentrés d'une grande partie des compétences, des ressources et des marges de manœuvre qui leur restaient » en matière d'aménagement urbain (Epstein, 2013, p. 234) et que les collectivités municipales apparaissaient comme les grandes gagnantes d'un processus de reconfiguration global de l'action publique, Renaud Epstein défend plutôt la thèse inverse du « rôle prépondérant – sinon prééminent – de l'État dans la gouvernance territoriale » (Epstein, 2013, p. 22).

Les résultats sectoriels accumulés sur La Réunion rejoignent les conclusions de Renaud Epstein sur la France métropolitaine. Dans cette deuxième sous-partie, nous insistons ainsi sur les ressources déployées par l'État (2.2.1), sur le rôle prépondérant de l'ANRU dans le pilotage des politiques publiques (2.2.2) puisque le cas de PRUNEL démontre la très forte implication de l'État dans le pilotage des programmes de renouvellement urbain (2.2.3).

2.2.1. L'État au cœur de la cartographie des parties prenantes et des ressources de la politique de la ville

S'il est cosignataire du contrat de ville et se présente comme un simple « animateur »⁷ du réseau d'acteurs de la politique de la ville, ces derniers n'ont souvent d'autre alternative que de composer avec ses exigences. C'est l'État qui décide et pilote alors que les sommes mobilisées dans le cadre des opérations de rénovation urbaine sont considérables et trop importantes pour que les élus locaux puissent y renoncer. L'État gère par exemple des moyens spécifiques d'action au titre de la politique de la ville – que ce soit ceux dédiés aux projets pilotés par l'ANRU (12 milliards d'euros pour le PNRU de 2004-2020 et 10 milliards pour le NPNRU de 2014-2030) ou ceux liés à la politique de la ville (342 millions d'euros pour les crédits Contrat de ville et 150 millions d'euros pour la dotation politique de la ville, gérée par les préfets pour financer des projets d'équipements et de services publics dans les quartiers prioritaires). C'est encore l'ANCT (l'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires prenant la relève du Commissariat général à l'égalité des territoires), une administration de mission, qui élabore et impulse de manière centralisée la politique de la ville. L'ANCT assure des formations en direction des différents acteurs impliqués dans ce secteur de l'action publique et anime le réseau d'agents déployé sur le territoire.

⁷ Voir le site du ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales [en ligne] : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/quartiers-de-la-politique-de-la-ville>.

Parmi ces différents agents, le délégué du préfet joue un rôle clé. Recruté sur concours et généralement issu de la fonction publique d'État, il est en poste sur un contrat à durée déterminée de trois ans, renouvelable une fois. Il œuvre sous l'autorité directe du préfet, avec pour mission d'intervenir sur l'ensemble des thématiques de la politique de la ville. Il travaille en étroite collaboration avec les différents acteurs impliqués – représentants de l'État, collectivités locales, bailleurs sociaux, associations et habitants. Le délégué du préfet à la politique de la ville est également référent dans le cadre des projets de rénovation urbaine et doit veiller à ce que les habitants participent à l'élaboration du projet conformément aux préconisations de la loi Lamy de 2014 puisqu'il est référent pour la mise en œuvre des conseils citoyens. C'est donc un agent de l'État central qui garantit, sur les territoires, le respect du principe de co-construction de la politique de la ville avec les conseils citoyens. Sous son impulsion, les différents services déconcentrés de l'État travaillent en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires du contrat de ville, et, en première instance, avec les élus locaux et leurs services dédiés. Jusqu'à la loi Lamy, les mairies portaient les contrats de ville, une compétence transférée désormais aux intercommunalités.

2.2.2. Le rôle prépondérant de l'ANRU dans le pilotage des politiques publiques

C'est la loi du 1^{er} août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo », qui crée l'ANRU. L'institutionnalisation de l'ANRU parachève la logique de territorialisation de l'action de la politique de la ville en faisant du « quartier » une finalité de l'action publique. L'agence concentre ses actions et ses financements sur les structures urbaines et sur le traitement urbain de la problématique de l'exclusion et de la pauvreté au détriment des interventions sociales de la politique de la ville.

L'ANRU a souvent été présentée comme l'idéal-type de l'instrument « néo-managérial », inspiré des théories du nouveau management public et de leur logique d'« agencification » importée des États-Unis – qui consiste à externaliser les politiques publiques en en confiant la conduite à des agences para-administratives ou para-publiques, auxquelles sont transférées les ressources ainsi que les compétences, y compris d'ordre juridique, estimées nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Dans un contexte budgétairement contraint, l'institutionnalisation de l'ANRU semble s'inscrire dans une logique de réduction de l'empreinte territoriale de l'État, lequel, s'il ne renonce pas à jouer son rôle de coordinateur, laisserait la main aux partenaires du contrat ville.

Or, les résultats empiriques accumulés à La Réunion démontrent qu'en pratique, sous couvert de ce rôle, l'ANRU, et avec elle l'État, jouent un rôle déterminant dans la définition et la conduite des politiques de la ville. Plutôt que de désengagement de l'État, il est alors plus pertinent de parler de reconfiguration de ses modes d'intervention et de contrôle politique de son territoire. L'enjeu pour l'État est double : d'une part, mieux coordonner le travail de ses services, promouvoir une logique d'action transversale plutôt qu'en silo ; d'autre part, mieux intégrer les acteurs non-étatiques, parmi lesquels les élus, à l'action publique pour en garantir l'efficacité.

À La Réunion, le représentant officiel de l'ANRU est le préfet. Il dispose de deux délégués territoriaux adjoints, fonctions assurées par le sous-préfet à la cohésion sociale (sur le contrat de ville) et la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL, sur le volet technique de l'aménagement et du financement des projets). Au sein de la DEAL quatre agents sont mis à disposition de l'ANRU : deux chargés de missions techniques et deux chargés de missions administratives et financières. Ces agents œuvrent en étroite collaboration avec les délégués du préfet qui suivent dans les quartiers, de manière plus quotidienne, la mise en œuvre de la politique de la ville.

Les crédits pilotés par l'ANRU sont distribués sur la base d'appels à projets auxquels répondent les collectivités éligibles, ce qui suppose déjà qu'elles satisfassent aux préconisations de son cahier des charges. Selon le caractère de ces dernières, la marge d'innovation des candidats sera plus ou moins importante. De fait, elles sont assez précises pour prendre l'allure d'un scénario dont les décideurs locaux hésiteront d'autant plus à s'écarter que la compétition est vive entre eux pour figurer parmi les finalistes ayant accès à une manne qui joue un rôle clé dans le financement de projets qui figurent souvent en bonne place dans leur programme électoral. Si les financements de l'ANRU constituent une réelle opportunité pour les autorités locales, au regard des subventions qu'elle apporte dans le traitement des quartiers en difficulté, la recherche a ainsi établi comment les équipes municipales se voyaient imposer un diagnostic et une intervention publics très standardisés. C'est notamment ce que démontre Renaud Epstein dans ses travaux (Epstein, 2013). Dans le domaine souvent appelé par les praticiens le « volet béton de la politique de la ville », l'ANRU joue moins le rôle d'une agence de ressources, qui accompagnerait les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets, que le bras armé de l'État.

2.2.3. La forte implication de l'État dans les programmes de renouvellement urbain : l'exemple du PRUNEL à La Réunion

Ce que révèle en creux ce mode de conduite des politiques publiques de la ville, c'est la capacité de l'État à imposer ses arbitrages, dont l'ANRU est seulement la promotrice. Le NPNRU PRUNEL est à ce titre très éclairant, puisque le comité d'engagement pour la détermination des subventions de l'ANRU aux projets urbains réunionnais s'est tenu sans que les porteurs de projets locaux, qui y sont habituellement présents, aient été conviés. Les maires et leurs équipes n'ont pas pu défendre, lors de ce comité, les projets qu'ils avaient élaborés et qu'ils étaient appelés à porter. Cette éviction s'est réalisée sous couvert de l'accélération du calendrier décisionnel, l'ANRU décidant unilatéralement de transformer une réunion de projet en comité d'engagement. Cette modification unilatérale n'a pas été sans conséquence sur le phasage du projet PRUNEL, l'équipe projet n'ayant pas eu le temps, dans le cadre de son partenariat avec l'intercommunalité de la CINOR (Communauté Intercommunale du Nord de La Réunion), de trouver un consensus concernant le réaménagement du secteur du bas de la rue Maréchal Leclerc, inclus dans le périmètre PRUNEL. C'est ce qu'un cadre du projet à la ville explique en entretien :

« On devait passer en RTP [Réunion Technique Paritaire] au mois de mai 2018, non juin [...]. [Le chargé de missions] a envoyé ce qu'on avait fait à l'époque, ils se sont basés, ils ont examiné ce dossier-là, en commission, entre eux ! On n'est jamais allé à Paris défendre notre dossier ! JAMAIS ! [il insiste sur le mot] [...]. On entend parler par les réseaux que les enveloppes sont déjà attribuées ! Qu'ils se sont basés sur nos maquettes du mois de mai ! Quatre mois après, on avait continué à avancer, nous ! Moi j'hallucine ! Vraiment, c'est [court silence] le 5 septembre 2018, ils se sont réunis, ils ont donné les enveloppes et trois mois après on me dit : « Voilà madame vous avez droit à tant ! » On n'est jamais allé défendre le dossier à Paris ! [...] Et donc nous on a reçu notre courrier comme quoi : « L'ANRU a décidé de 20 millions d'euros pour une première tranche ! Ah oui au fait vous avez deux tranches ! » »⁸.

De même, les agents locaux de l'ANRU à La Réunion, qui n'avaient pas été non plus conviés n'ont eu d'autre choix que de prendre acte et s'adapter en conséquence, ainsi que l'explique ce cadre de la DEAL :

« Ce qui s'est passé en fait, je faisais partie du comité d'engagement 2018, les collectivités n'ont pas été invitées à venir défendre leur projet ! [silence] Nous non plus d'ailleurs !

⁸ Entretien avec un cadre de PRUNEL, 18/02/2020, Saint-Denis La Réunion.

D'accord, donc ça s'est décidé à Paris.

[coupe] À Paris ! Sans nous ! Sans AUCUNE [insiste sur le mot] représentation locale ! Ni, des collectivités.

Sur la base du projet.

[coupe et poursuit la phrase] Sur la base des projets qu'on était allé présenter en RTP : Réunion Technique Paritaire [...]. Donc ça c'était fin mai, qu'on est passé en RTP. On a appris, ouais le 5 septembre, ou la veille, que nos projets passaient en réunion ! Y'avait une revue de projets qui était faite, enfin ils l'ont pas appelé comme ça, et en fait cette présentation qui était technique s'est transformée en comité d'engagement où ils ont validé les projets et les enveloppes financières.

Mais les projets pas modifiés du coup ?

Ben avec le peu de modifications qui avaient pu être apportées mais sans vraiment les dernières versions des documents, ni rien du tout ! Alors autant dire que localement y'en a qui ont grincé des dents [...]. Après, nous [représentants locaux de l'ANRU], on était du coup entre le marteau et l'enclume quoi ! Ben leur dire : « on comprend votre position, nous on est dans la même, on n'a pas été associés, on comprend bien mais voilà, les règles du jeu elles sont celles-là aujourd'hui ! Faut peut-être aussi s'estimer contents d'avoir des premières enveloppes financières qui vous sont réservées [...]. » Donc voilà il faut, il a fallu un peu remotiver tout le monde et puis voilà ils ont fini par accepter ! Ça été compliqué à certains moments ! »⁹.

En première lecture, il serait possible de conclure de cet épisode que la politique de rénovation urbaine reste très étroitement contrôlée par l'État et dans une large mesure imposée aux autres partenaires, en premier lieu les municipalités et leur exécutif. Certes des agents justifieront l'accélération du calendrier et la mise à l'écart qui en a résulté des porteurs de projet par le souci qu'aurait eu l'ANRU de « sanctuariser » (selon le terme dont use un enquêté) les crédits dont La Réunion avait besoin, sachant que l'enveloppe dont dispose l'agence pour financer le NPNRU étant fixée une fois pour toutes à 10 Milliards d'euros, les premiers à solliciter des crédits seraient les premiers servis si leur projet était validé. L'argument est discutable alors que certains projets urbains menés en métropole engagent des crédits jusqu'à trois fois supérieurs à ceux des projets réunionnais. L'autre explication serait que l'ANRU aurait souhaité anticiper la période des élections municipales de 2020. La vie politique et électorale peut en effet être une forte contrainte sur le processus d'action publique et souvent une période qui freine, sinon met en sommeil, les projets les plus sensibles.

⁹ Entretien avec référence ANRU à la DEAL, 10/03/2020, Saint-Denis La Réunion.

C'est bien ce qu'on observe dans le cas du programme PRUNEL. Si l'ANRU a pu décider unilatéralement d'un certain nombre d'arbitrages, elle n'a cessé de prendre le pouls du territoire et a dû composer avec les élus. C'est à l'occasion de déplacements et de rencontres organisés par l'ANRU que le maire de Saint-Denis mobilise son capital politique et use de sa légitimité pour reprendre la main et obtenir que le projet intègre des demandes initialement retoquées, comme la rénovation des écoles du secteur :

« On n'est jamais allés à Paris défendre notre dossier ! [...] Mais bon, entre temps l'ANRU est venue à La Réunion, [...]. Monsieur X [directeur général de l'ANRU] [...] ils sont venus ici ! Visite de site, monsieur le Maire a fait un grand show comme il sait le faire ! Là je lui ai dit « merci ! » [...]. Pareil, je crois qu'il [*le maire*] a failli faire pleurer tout le monde ! Les écoles, l'éducation ! C'est vrai, c'est son dada ! Donc il a rappelé : dix ans de projet éducatif, dix ans de ceci, dix ans de cela et que pour lui, la priorité, c'était l'éducation, l'éducation, l'éducation ! [...] Et donc là, il a pleuré, ils repartent ! [...] Moi j'échangeais via X [*cite le prénom de la chargée de mission territoriale ANRU*], [elle] venait souvent ! [...] Notre correspondante ANRU nationale, qui venait régulièrement quand même ! Moi, on a discuté de la maquette, on a discuté des grands axes de l'innovation etcetera, je lui envoyé la maquette [...]. Je lui ai envoyé tout le détail de mes travaux, elle n'a rien remis en question ! [...] Et donc, nous on a reçu notre courrier comme quoi l'ANRU a décidé de 20 millions d'euros pour une première tranche ! »¹⁰.

Au terme de cette séquence, on voit comment, malgré l'importance des moyens financiers dont elle dispose et qui la place en position de force vis-à-vis des collectivités locales et de leurs élus, l'ANRU doit malgré tout veiller à rendre acceptables politiquement ses arbitrages en y intégrant certaines de leurs revendications. Alors que l'agencification pouvait être analysée comme une manière de techniciser, et par là de dépolitiser, les choix qui structurent les politiques de rénovation urbaine, cette brève séquence confirme que la condition de leur validation et de leur mise en œuvre emprunte toujours la voie éminemment politique de la négociation et des ajustements réciproques, des rapports de force et des compromis – la coopération des élus locaux restant indispensable à la bonne exécution des programmes où l'État engage aussi sa crédibilité. Si l'État conserve un rôle décisif, les élus locaux, et en premier lieu le maire, demeurent des acteurs décisifs des programmes de la politique de la ville.

¹⁰ Entretien avec un cadre de PRUNEL, 18/02/2020, Saint-Denis La Réunion.

2.2.3. L'hyper proximité des maires à La Réunion et leur rôle déterminant dans la politique de la ville

Un résultat important qui ressort de l'enquête sur les politiques de la ville – et que valident nos travaux sur le secteur de l'emploi – c'est le caractère incontournable de la figure du maire à La Réunion dans les processus des politiques publiques, même quand la municipalité n'est pas juridiquement compétente. Ce caractère central est mis en exergue par l'ensemble des acteurs, depuis les hauts fonctionnaires de l'État jusqu'aux représentants d'associations, en passant par les simples observateurs de la vie politique et sociale locale.

De nombreuses enquêtes en sociologie politique du métier d'élu ont souligné comment le registre de la proximité peut être utilisé par des figures politiques locales (par exemple Médard, 2006 ; Mattina, 2016 ; Giraud, 2018). Les chercheurs analysent la proximité, dans le domaine politique comme dans tous les secteurs de la vie sociale, non comme une donnée brute ou quelque chose qui se produirait spontanément, mais comme un rapport socialement construit : « la proximité est d'abord une impression, produite par des acteurs conduisant avec succès des stratégies de rapprochement » (Le Bart et Lefèbvre, 2005, p. 15). Dans le cadre des démocraties représentatives, elle est un investissement politique qui doit assurer le succès d'une candidature à un scrutin politique, et à un élu de consolider son emprise politique en lui assurant sa réélection. Loin que d'être l'apanage des élus réunionnais, comme le laissent croire certaines représentations ordinaires de la vie politique locale, le registre de la proximité est commun à toutes les démocraties fondées sur le suffrage.

Dans cette troisième sous-partie, nous insistons sur le maillage des élus politiques et ses effets sur les politiques publiques à La Réunion (2.3.1), notamment en prenant l'exemple de la participation citoyenne aux projets de rénovation urbaine (2.3.2).

2.3.1. Le maillage des élus politiques et ses effets dans les politiques publiques à La Réunion

L'hyper-proximité des maires à La Réunion – que l'on peut définir comme la connaissance très fine qu'ils ont de leur territoire et de leurs administrés – repose sur un travail sans cesse repris et reconduit de maillage politique territorial. Celui-ci constitue une modalité majeure de gouvernement des élus à La Réunion. Il repose sur l'activité d'agents qui sont des relais officiels des maires. Pour l'opération PRUNEL, l'un des enquêtés évoque par exemple la présence de « relais officiels » du cabinet qui participent aussi, par leur travail d'information

sur le quartier, à l'effectivité de la mise en œuvre de l'action publique municipale sur le territoire :

« On parlait du portage politique, c'est vrai que moi, je travaille beaucoup avec ceux qu'on appelle les « relais officiels » de terrain du cabinet. Parce qu'on en a deux sur le quartier, bon voilà, c'est des gens je sais que je peux compter dessus, donc y'a pas de soucis !

C'est quoi ces relais officiels ?

Alors c'est ce qu'ils appellent des CMT au niveau du cabinet [...]. Ce sont des gens, voilà, quand la confédération nationale du logement fait des réunions en *missouk* [expression créole pour dire « dans le dos, officieusement »] à Vauban pour raconter n'importe quoi aux gens, qui c'est qu'on envoie en écoute attentive, c'est effectivement les personnes du cabinet ! »¹¹.

Ces relais du cabinet, qui sont choisis pour leur connaissance et leur enracinement dans les quartiers, ne sont pas toujours connus des habitants.

Le maillage des élus passe également par l'activité, plus ordinaire celle-ci, de leurs militants politiques. Ils sont des informateurs sur le quartier et leur vigilance s'exerce aussi à l'égard, et parfois à l'encontre, des agents municipaux, si on s'en rapporte aux témoignages de plusieurs d'entre eux, dont cet agent impliqué dans la mise en œuvre de la rénovation urbaine des Camélias :

« Moi, le maire une fois, il est venu en visite de terrain, il m'a sorti des trucs ! [...] Je suis resté comme ça, un peu blême ! Je me suis dit « mais comment il sait ça ?!. C'est jamais remonté ça ! C'est du terrain ! Comment il sait ça ?! ». Ben il a ses pions sur le terrain ! C'est des habitants, c'est des militants, qui le soir : « ah ben monsieur le maire, untel il a bossé là-dessus c'était bien ! Ça c'est bien passé hein ! » ou « ça c'est mal passé ! ». Au choix hein ! Tu vois ! Et le maire en réunion il te dit : « ah ! le cas de madame untel », très précis quoi ! « Le cas de madame untel, son aménagement devant chez elle, euh ça se passe bien apparemment ?! ». Il est en train de me parler de trois bouts de trottoirs ! Comment il sait ça ?! [...] Je me suis rendu compte que ça remontait, pas par les canaux administratifs »¹².

¹¹ Entretien avec un cadre de PRUNEL, 18/02/2020, Saint-Denis La Réunion.

¹² Entretien PRU Camélias, 17/06/2020, Saint-Denis La Réunion.

Ce maillage territorial des élus politiques s'opère également au travers des associations, qui jouent un rôle essentiel de relais sur le terrain. Le secteur associatif s'est fortement développé dans les années 1990-2000. Comme l'explique Nicolas Roinsard : « [Les] associations se caractérisent par un ancrage territorial très prononcé. Elles sont très souvent portées par des chômeurs eux-mêmes (ou parents/amis de chômeurs) qui voient dans l'action associative un moyen de disposer de quelques emplois publics subventionnés et d'en disposer à leur guise, l'idée étant avant tout de créer de l'activité dans et pour le quartier. Du point de vue des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, l'association est perçue comme un employeur à part entière, avec l'avantage non négligeable de ne pas reproduire le modèle autoritaire contenu dans la relation patron/salarié ou, pour reprendre les catégories émiques, « commandeur/ouvrier » » (Roinsard, 2021, p. 5). De nombreux acteurs du territoire partagent le jugement de cet acteur associatif œuvrant sur l'un des quartiers du secteur de l'opération PRUNEL et qui affirme que le milieu associatif à La Réunion est « une histoire plein[e] de politique » :

« « Je te connais, je vais mettre ton association là ! ». Et ça a toujours fonctionné comme ça en fait sur ce quartier-là ! On avait une association mais tous les projets passaient par elle ! Toutes les subventions de, du début d'année étaient données à cette association là ! C'est elle qui portait tous les projets parce qu'ils sont en proximité avec les élus du territoire, parce qu'ils ont des connaissances qui sont à un moment donné placées dans la chaîne ! [...]. C'est une histoire plein de politique hein ! Les associations à La Réunion, le milieu associatif à La Réunion »¹³.

Plusieurs agents municipaux ont souvent évoqué que certaines associations étaient devenues parties prenantes de la mise en œuvre de l'action publique grâce au rôle de certains élus.

« *On vous impose parfois des partenaires, des ?*
[coupe] Oui, oui ! Travaille plus avec eux qu'avec eux ! Voilà ! Y'a [cite une association] de la ville de Saint-Denis, qui est très politisée, qui est très marquée de l'ancienne mandature, donc la nouvelle mandature ne fait pas de cadeaux ! Voilà, c'est dommage ! [...] Les assos qui étaient là, tous les présidents étaient des militants ! »¹⁴.

¹³ Entretien avec un éducateur spécialisé, 13/02/2020, Saint-Denis La Réunion.

¹⁴ Entretien PRU des Camélias, 17/06/2020, Saint-Denis La Réunion.

Le rôle stratégique des associations de quartier dans l'encadrement politique des habitants n'est pas un phénomène propre au territoire réunionnais. De nombreuses enquêtes en science politique ont rendu compte de l'enchevêtrement du politique et du social réalisé par les élus locaux grâce aux associations (par exemple, Fourcaut, 1986). Celles-ci détiennent d'ailleurs de précieuses ressources qu'elles tirent presque toujours quasi-exclusivement de la municipalité, qu'il s'agisse de subventions ou d'emplois aidés. Elles les redistribuent sur le quartier, sous forme d'animations, de services gratuits ou quasi-gratuits, d'encadrement de groupes d'âge (clubs sportifs, pour les personnes âgées, etc.) ainsi que d'embauches. Elles entretiennent ainsi toute une vie sociale, assurent un encadrement qui leur permet, au moment des scrutins, de rappeler à leurs membres la nécessité d'accomplir leur devoir électoral. Dans le cas des fractions populaires de l'électorat, dont il est acquis qu'elles sont en moyenne faiblement politisées et qu'elles se tiennent en retrait du champ politique, les associations se révèlent ainsi un instrument de première importance de la mobilisation électorale, comme le démontre *a contrario* l'effondrement du taux de participation dans les quartiers populaires où elles ont disparu (Braconnier et Dormagen, 2007).

Le maillage associatif du territoire par les élus politiques se trouve renforcé par le contrôle qu'y exercent les « leaders sociaux », des habitants de quartier qui possèdent une large surface sociale et politique, soit en raison d'un fort ancrage familial (ces habitants sont par exemple issus de familles durablement implantées sur le quartier), soit en raison de leurs activités (professionnelles, militantes dans des associations politiques ou civiles, et parfois aussi, délinquantes). Nombre d'entre eux président en effet des associations de quartier, alimentées par les subventions publiques. Certains élus ont noué des liens réguliers avec ces leaders au statut ambigu évoluant aux frontières entre le politique et l'associatif. Les « leaders sociaux » servent de relais afin de maintenir la tranquillité du quartier grâce à leur dense réseau d'interconnaissances :

« [Le bailleur du quartier] avait fait une visite des Camélias avec X qui venait en tant que ministre et puis un paquet de gens du gouvernement pour montrer ce beau projet des Camélias [...]. Et eux m'ont dit que ils garantissaient que ça se passe bien ! Mais est-ce que ça veut dire que s'ils faisaient rien ça se passait mal ou que s'ils faisaient rien, enfin qu'ils s'arrangeaient pour que ça se passe mal quoi ! [...] Bon, ces... ces chefs d'entreprises sont pas mal critiqués mais honnêtement, et ils sont critiquables sur des choses : dans leurs méthodes un peu folkloriques et un peu euh, pas toujours très nettes ! Ils apaisent quand même le quartier, ils donnent du boulot,

ils [font] un peu une insertion à leur manière mais pas assez pro, un peu trop paternaliste »¹⁵.

Si les « leaders sociaux » des quartiers permettent à l'élu de mieux connaître et gouverner son territoire, ils sont également en capacité, dans certains cas, de participer aux processus de politiques publiques de rénovation urbaine. Plusieurs agents de la fonction publique municipale ont ainsi indiqué qu'ils avaient dû être « validés » par les leaders des quartiers où ils mettaient en œuvre l'action publique :

« C'est ça qui était impressionnant, moi quand je suis arrivé à Camélias, le premier jour, les grands-frères savaient que j'étais là ! Et même le big-big grand-frère, il sait que je suis là ! Je l'ai jamais vu lui, tous les apôtres mais lui non, le grand, pas un caïd, c'est un grand-frère mais qui a une influence en fait [...]. C'est voilà, c'est les incontournables qui valident tout le monde finalement, même s'ils ont pas tout pouvoir ! »¹⁶.

Fort du capital social que leur confère leur position d'intermédiaires privilégiés, et leur capacité à mobiliser leur propre réseau de quartier, les leaders sociaux sont ainsi capables de s'imposer comme des partenaires à part entière du processus de décision politique. À l'occasion des politiques publiques de rénovation urbaine, les élus et les décideurs publics peuvent leur céder une place à la table des négociations. Ainsi, les politiques publiques de rénovation urbaine, si elles sont impulsées et cadrées par l'État, sont *de facto* l'objet d'ajustements multiples, plus ou moins avoués, mais indispensables à leur déploiement sur le terrain et que les élus municipaux sont les mieux positionnés pour négocier ces ajustements. Ils sont en capacité en particulier de sélectionner et de privilégier sur le long terme des interlocuteurs dont ils contribuent à consolider le capital social en voie de constitution et l'emprise qu'elle leur assure sur leur territoire, selon un principe de donnant-donnant qui à l'ordinaire garantit le maintien du calme, et dans le cas de la mise en œuvre de grands projets de rénovation urbaine, leur acceptabilité politique et sociale. Dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine *Camélias / Réfé*, les « leaders sociaux » ont ainsi pu empêcher la réalisation de certains des projets inclus au programme, mais en obtenant que l'ANRU et la ville soutiennent leur projet alternatif d'Académie des Camélias. Ils ont aussi contribué à ce que les habitants s'approprient le projet de rénovation dans son ensemble.

¹⁵ Entretien avec Consultant indépendant, 19/11/2020, Saint-Denis La Réunion.

¹⁶ Entretien avec chef de projet politique de la ville, 18/11/2020, Saint-Denis La Réunion.

2.3.2. *Le contrôle des élus de leur territoire et des politiques publiques : l'exemple de la participation citoyenne aux projets urbains*

Entre *Camélias I Refé*, le premier projet de rénovation urbaine financé par l'ANRU, qui s'est déroulé entre 2009-2019, et PRUNEL, lancé en 2017, une des évolutions les plus notables concerne la conduite des projets et leur acceptabilité sociale – la loi Lamy imposant que les habitants soient désormais associés au pilotage technique grâce à la mise en place de Conseils Citoyens. Il s'agit de réaffirmer et d'élargir le principe de la co-construction de l'action de la politique de la ville avec les habitants-citoyens et les publics-cibles des opérations de renouvellement urbain.

Composés d'habitants et d'acteurs économiques des quartiers prioritaires, les Conseils Citoyens sont appelés à siéger aux instances de pilotage des contrats de ville 2015-2022. Ils sont la traduction d'une tendance lourde dans un contexte de « crise » des mécanismes de la démocratie participative : celle de promouvoir une forme complémentaire d'inclusion citoyenne, à travers des instruments de participation directe. Cette obligation, doit cependant être relativisée quant à ses implications pratiques, la loi Lamy laissant aux élus locaux une grande liberté dans sa mise en œuvre : « c'est un cadre de référence et non un arrêté qui définit précisément l'installation et le fonctionnement des Conseils Citoyens, le ministre ne souhaitant pas imposer un cadre trop rigide [...] » (Demoulin et Bacqué, 2019, p. 8). Ainsi, à Saint-Denis, qui compte onze quartiers prioritaires de la politique de la ville, la commune a fait le choix de ne constituer que cinq conseils citoyens. Alors que le projet PRUNEL se déploie sur trois QPV aux dynamiques et aux problématiques sociales contrastées, la ville a regroupé ces derniers dans un seul et même conseil dans le but d'accompagner le plan de rénovation urbaine.

À Saint-Denis, la procédure du tirage au sort pour composer le Conseil Citoyen PRUNEL a été relativement respectée par l'exécutif local. Toutefois, dans la mesure où les tirés au sort n'ont pas donné suite, ce sont les agents de la ville qui ont sélectionné l'essentiel du public participatif. Ils ont utilisé leurs connaissances pour que des habitants « choisis » participent aux conseils citoyens, comme l'explique l'un d'entre eux :

« Moi c'était des gens qui étaient passés, des gens de la mairie, alors je sais plus éducateur, animateur [...]. Ils sont venus me voir, moi j'ai dit « oui » tout de suite, ça m'intéressait beaucoup ! Donc j'ai été tiré au sort avec 39 autres personnes pour

PRUNEL qui étaient normalement tous volontaires logiquement, pourtant y'en a plein dès qu'ils ont été tirés au sort, ils sont jamais venus ! »¹⁷.

Par ailleurs, certains des participants investissent le dispositif participatif, non pas comme un espace pour exercer leurs droits politiques, mais comme une opportunité pour accéder aux ressources publiques comptant obtenir la satisfaction d'une demande sociale par la mairie. À cela rien de surprenant : « si les politiques de participation publiques doivent se comprendre comme des politiques de l'offre, elles ne s'imposent pas pour autant de manière homogène à la population et à ceux qui y prennent part, mais s'inscrivent dans un contexte et dans une rencontre avec des pratiques préexistantes » (Petit, 2014, p. 86). L'enquête a également permis de démontrer que si de nombreux habitants n'ont pas souhaité s'investir dans cette aventure participative, c'est parce qu'ils appréhendaient que cette plateforme soit contrôlée par la mairie. Et pour cause, les Conseils de quartier qui ont précédé à Saint-Denis les conseils citoyens, étaient mobilisés dans une logique d'encadrement politique par les élus. D'ailleurs, plusieurs Conseils citoyens de la ville ont intégré des personnes déjà membres des Conseils de quartier. Néanmoins, certains membres du Conseil citoyen PRUNEL ont lutté dès le départ pour que l'organe participatif du contrat de ville ne soit pas une énième instance contrôlée par la mairie. Ils ont ainsi veillé à inscrire dans les statuts du Conseil citoyen que ses membres ne seraient pas des militants politiques actifs même si, dans la pratique, ce ne fut pas toujours le cas.

Sur des territoires structurellement fragiles, marqués par la pauvreté et un fort niveau de chômage, où les habitants expriment des attentes très fortes vis-à-vis du maire, les mécanismes participatifs apparaissent moins comme des mécanismes susceptibles de revitaliser le lien politique et social, refonder le dialogue entre élus, fonctionnaires, techniciens et citoyens, mais plutôt comme des mécanismes redistributifs. Les élus se préoccupent d'en garder la maîtrise, ces dispositifs participant à assurer leur emprise politique en même temps qu'ils leur donnent les moyens d'assurer des fonctions de régulation et de pacification sociale. Les élus sont ainsi des interlocuteurs incontournables des politiques publiques de rénovation urbaine portées par l'État

¹⁷ Entretien conseillère citoyen, 26/08/2020, Saint-Denis La Réunion.

3. Les politiques de l'emploi à La Réunion

Dans cette seconde partie, nous analysons les politiques de l'emploi à La Réunion¹⁸. Objet de nombreuses controverses, le problème public de l'emploi à La Réunion est également croisé avec d'autres enjeux, notamment celui de la vie chère – comme l'a bien rappelé la mobilisation des Gilets Jaunes en novembre-décembre 2018. L'enjeu de cette seconde partie n'est pas de faire une analyse exhaustive des acteurs, des instruments et des processus qui cadrent le secteur de l'emploi mais, comme pour la partie précédente, de revenir sur les trois grands résultats de notre enquête que nous pensons heuristique à la fois pour les chercheurs en sciences sociales et pour les praticiens.

3.1. De la nécessité de replacer les processus et les observations actuels sur l'emploi dans la longue durée : prendre en compte les legs et la mémoire de la société de plantation

Le premier résultat important de notre programme de recherche sur les politiques publiques de l'emploi à La Réunion, à travers les enquêtes de terrain menées et plus largement l'ensemble des données récoltées, est celui de l'importance à donner à la longue durée pour étudier la genèse et la conduite des politiques publiques, dans les territoires ultramarins et ultrapériphériques comme ailleurs.

En effet, on ne peut pas analyser, ni comprendre, les politiques publiques de l'emploi à La Réunion – c'est-à-dire les instruments déployés, les jeux d'acteurs, les représentations en compétition et l'ensemble des processus qui cadrent le secteur – sans les inscrire dans la trajectoire historique du territoire et notamment les institutions, les structures sociales et les représentations de la colonisation, de l'esclavage et de l'organisation de la société de plantation. L'une des singularités de La Réunion, quand on y analyse les politiques de l'emploi, est en effet la nécessité de prendre en considération la transformation du rapport au travail dans une société post-esclavagiste et de son imaginaire sur la longue durée, par quelles voies ce rapport est réinventé par l'institution du salariat.

Nous nous arrêtons sur deux dimensions des politiques de l'emploi où le présent et le passé se confondent. Nous revenons d'abord sur les raisons historiques du sous-emploi et du mal-emploi : en effet, les structures et les conditions du sous-emploi et du mal-emploi contemporain s'inscrivent dans une histoire longue et douloureuse du rapport au travail et à l'emploi sur le territoire (3.1.1). Puis nous insistons sur le décalage qui résulte de la mise en

¹⁸ Cette partie est issue de Deschamps et Provini, 2022.

œuvre d'instruments pensés pour lutter contre le chômage de masse et pour favoriser l'insertion sociale par l'emploi en métropole sur le territoire réunionnais, où les rapports au travail et à l'emploi se sont construits selon une trajectoire historique et sociologique très différente, ce qui les rend peu efficaces et efficients (3.1.2).

3.1.1. Le sous-emploi et le mal-emploi à La Réunion : une histoire de la longue durée

Les enquêtes de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) et de nombreux travaux de sociologie ou d'économie ont clairement établi qu'à La Réunion le sous-emploi et le mal-emploi sont des réalités constitutives de la structure sociale marquée par l'héritage du système d'exploitation esclavagiste et ses remaniements, suite à son abolition en 1848. Historiquement, la structuration du marché du travail à La Réunion est profondément originale comparée à celle de la métropole. L'essentiel de la main-d'œuvre employée y est contrainte, d'abord sous la forme la plus violente de l'esclavage, puis sous la forme de l'engagisme.

Cette économie du travail est à replacer dans le cadre plus large du Pacte colonial, hérité de l'Ancien Régime, et qui demeure en vigueur jusqu'après la départementalisation : la colonie produit les matières premières qui font défaut au marché métropolitain qui leur ménage un accès privilégié, en contrepartie duquel elle est contrainte de s'y ravitailler de manière exclusive en produits manufacturés. Ignorante des besoins de la masse des habitants, cette économie extravertie de plantation est à l'origine du développement d'une importante économie informelle et de survie qui en occupe les marges. Comme le rappelle la thèse de géographie humaine de Jean Defos du Rau (Defos du Rau, 1958), La Réunion demeure encore, au milieu du 20^{ème} siècle, vouée à la production sucrière. J. Defos du Rau démontre comment la vie des habitants « des hauts » est souvent misérable et comment les situations du prolétariat agricole « des bas » et des habitants venus s'établir aux alentours des centres urbains demeurent également très précaires. Plus ou moins intensément, tous sont exposés au mal-emploi et au sous-emploi. Presque tous les habitants sont condamnés à un régime de travaux intermittents, employés à des tâches faiblement qualifiées, mal rémunérées et peu productives, souvent dans la dépendance des grands propriétaires fonciers, des usiniers ou des maires – ces derniers les employant par le biais de contrats à la quinzaine, les premières formes de contrats aidés en France.

L'introduction du salariat à La Réunion au 20^{ème} siècle, s'il a été un vecteur essentiel de la modernisation économique et sociale contribuant à transformer les rapports au travail, a aussi fonctionné comme un révélateur des anciens clivages de la société coloniale : le chômage et le risque d'exclusion du marché du travail ne frappent pas les Réunionnais de

manière uniforme. Que ce soit un mythe ou une réalité, il y a cette conviction, parmi les acteurs du territoire, que les exclus d'aujourd'hui se recrutent principalement parmi les descendants des exclus d'hier. Cette réalité du sous-emploi, du mal-emploi et de la pauvreté existe donc encore, sous de nouvelles formes. La Réunion est un territoire ultramarin invariablement inégalitaire et pauvre. C'est le département français où le coefficient de Gini mesurant les inégalités atteint le record en France. D'après l'observatoire des inégalités, La Réunion avait en 2011 l'indice de Gini le plus élevé (0,53) devant Paris (0,50) – le département le plus inégalitaire de métropole – et la Martinique (0,47)¹⁹.

Le taux de chômage est également très supérieur à celui de la métropole. En 2018, il était de 24 % contre 8,8 % pour la moyenne métropolitaine. Surtout cette tendance ne diminue en moyenne que très lentement. Le taux, qui stagne, est en plus particulièrement élevé auprès des jeunes en âge de travailler : 42 %, soit le double de la France métropolitaine. Dans ce contexte, 39 % de la population vit encore sous le seuil de pauvreté. Le fort taux de chômage ne constitue pas le seul facteur de la pauvreté de la population. Elle résulte également de la faible rémunération d'un grand nombre d'emplois, souvent occupés à temps partiel. C'est pourquoi, le niveau de vie dépend aussi fortement des prestations sociales : à La Réunion, un tiers des ménages bénéficie de minima sociaux²⁰ dans un contexte de vie chère, lié notamment à l'importation de nombreux produits de consommation et à l'application de l'octroi de mer.

3.1.2. L'invention du chômage à La Réunion et des instruments, pensés pour la métropole, peu efficaces pour l'endiguer

Alors qu'en France métropolitaine, la question du chômage émerge dans le sillage de la révolution industrielle et de la réorganisation du champ économique à la fin du 19^{ème} siècle, ce n'est pas le cas à La Réunion. Le chômage n'y est pas la conséquence des effets de la société industrielle, ni même des chocs pétroliers. La situation, depuis l'abolition de l'esclavage au moins, est en effet celle d'un mal-emploi²¹ structurel, avec lequel les politiques de modernisation insufflées à partir des années 1960 doivent encore composer aujourd'hui. Si le chômage s'invente à La Réunion selon une terminologie consacrée par

¹⁹ Plus le coefficient est proche de 1, plus les inégalités sont fortes. Voir l'observatoire des Inégalités, [en ligne] : https://www.inegalites.fr/Des-departements-d-Outre-mer-marques-par-les-difficultes-sociales-et-les?id_theme=25.

²⁰ D'après les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques, [en ligne] : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5016838> et <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3567996>.

²¹ Le mal-emploi renvoie à la sous qualification et au caractère erratique des trajectoires d'emploi de ceux qui les exercent, à la nature intermittente, des emplois occupés, dont Defos du Rau, pour La Réunion des années 1950, donne une description imagée mais très parlante et qu'illustre parfaitement le proverbe "cent métiers, mille misères".

l'avènement de l'État providence, c'est suivant un processus singulier et dans le cadre de la décolonisation. Plus encore qu'en métropole – car rapidement et dans un contexte de grande pauvreté caractéristique des États et des sociétés post-esclavagistes – l'application de l'architecture de l'État providence impose une complète réinvention de la société, encore en cours, et une retraduction des modes d'intervention et des instruments déployés par les institutions de la protection sociale. Les politiques publiques de l'emploi et de lutte contre le chômage à La Réunion se déclinent donc spécifiquement sur le territoire, même si elles sont généralement pensées avec les mêmes cadres cognitifs et dotées d'instruments de prise en charge la plupart du temps identiques à ceux déployés pour la métropole.

C'est par exemple le cas avec le déploiement des revenus de transfert et notamment le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et le Revenu de Solidarité Active (RSA). En France métropolitaine, ces instruments visent surtout à accompagner les salariés confrontés aux mutations de la sphère productive et à préserver leur intégration sociale. Ce n'est pas le cas à La Réunion, où le chômage n'est en aucun cas synonyme d'exclusion sociale. Les revenus sociaux sont plutôt devenus « l'univers de référence » et le « seul horizon possible » des allocataires (Roinsard, 2007, p. 191). Le RMI puis le RSA acquièrent même parfois le statut de « salaire » pour reprendre et confirmer les recherches scientifiques de Nicolas Roinsard (Roinsard, 2007, p. 242). Ces instruments créent donc des rapports inédits au travail et à l'emploi, très différents des observations effectuées en métropole.

Ces résultats mettent en exergue un enjeu classique de l'analyse des politiques publiques : celui de la territorialisation de l'action publique. Le transfert d'instruments de politique publique, pensés pour la métropole et mis en œuvre sur des territoires aux caractéristiques historiques, sociales et politiques très différentes, engendre des décalages entre les objectifs officiellement poursuivis et une mise en œuvre, « bricolée », négociée et ajustée, un aspect mis en exergue par nombre des enquêtés. Ainsi, un cadre de la DIEECTE insiste par exemple sur la gestion politique des contrats aidés par les maires qu'il explique par la trajectoire politique et sociale du territoire²² :

« Les 11 000 km des DOM leur permettent parfois d'avoir des régimes d'exception et ça se retrouve dans les politiques de l'emploi avec l'emblème qu'on a à La Réunion qui sont les PEC [Parcours Emploi Compétences], ex contrats aidés [...]. C'est [...] certainement lié à une histoire locale faite de journaliers, faite d'un pseudo rôle que s'accordent les élus locaux quand ils disent : « c'est moi qui vais régler le problème

²² Entretien réalisé le 30/06/2020, Saint-Denis La Réunion.

de l'emploi et des difficultés sociales sur mon territoire » [...]. Et derrière on a une gestion historique très très politique de ces emplois ».

Une haute fonctionnaire, passée par le ministère du travail, explique également que l'histoire douloureuse du territoire est mobilisée par certains maires de l'île pour négocier et territorialiser certaines modalités spécifiques de politiques publiques pour La Réunion, notamment une augmentation de l'enveloppe des contrats aidés. Elle raconte²³ :

« Je les ai côtoyés [les élus de La Réunion] entre 2014 et 2016 surtout au Ministère du travail quand j'étais au cabinet de François Rebsamen puis de Myriam El Khomri. Auparavant j'avais quand même des relations avec ces élus, enfin surtout avec ces sujets parce que j'étais à la DGEFP [Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle] où je m'occupais des politiques d'insertion et donc parmi lesquelles les contrats aidés. Alors, bon, une précision supplémentaire. Quand j'étais en cabinet j'étais également correspondant Outre-mer, donc j'avais à la fois les politiques de l'emploi et toutes les questions liées à l'Outre-mer. D'où le fait que j'étais vraiment le point d'entrée pour les élus réunionnais, pour accéder au ministre. Bon, quand on dit les élus réunionnais, j'en ai vu beaucoup et surtout un : c'est X. Qui venait régulièrement à Paris et qui, d'après ce que j'ai compris, le faisait de longue date. Finalement, je pense que quels que soient les politiques au pouvoir, il avait ses entrées, enfin il entretenait un relationnel très important, en fait, avec les politiques et donc il arrivait de toute façon à obtenir ses rendez-vous et quand il passait à Paris, il faisait la tournée des popotes, et avec un discours, bon alors moi je l'ai entendu plusieurs fois, donc je dirais que j'ai fini par le connaître par cœur... alors il faisait pleurer... enfin il pleurait lui-même de toute façon sur l'engagement de sa famille lors des guerres et donc voilà il fallait absolument que la métropole ne laisse pas tomber La Réunion. Et pour lui ne pas laisser tomber La Réunion en l'occurrence quand il venait nous voir nous, c'était donner davantage de contrats aidés ».

Ces résultats invitent à toujours replacer les politiques de l'emploi dans une perspective de longue durée. C'est en partie du fait de l'histoire et de l'héritage colonial, y compris dans sa dimension instrumentalisée comme le laisse entendre l'extrait d'entretien reproduit ci-dessus, qu'un certain nombre de dispositifs conçus par les administrations centrales comme des instruments d'insertion ou de réinsertion durable sur le marché du travail, font l'objet localement de réappropriation suivant des modalités qui reproduisent, mais de manière renouvelée, les anciennes dépendances qui structuraient la société de plantation. De nombreux cadres ou élus nous ont ainsi rappelé, par exemple, que les contrats aidés à La Réunion doivent se penser en lien avec les « quinzaines », ces contrats de deux semaines attribués par les maires dans les années 1950 pour faire vivre des familles de leur commune.

²³ Entretien par Zoom réalisé le 05/03/2021.

Nos résultats valident donc encore, une quinzaine d'année après, les conclusions des travaux de Nicolas Roinsard sur le chômage de masse à La Réunion. Les instruments de politiques publiques se déploient toujours dans un territoire dont les structures sociales ont été façonnées par l'économie de comptoir coloniale, qui portent encore aujourd'hui les séquelles d'un régime de dépendance et d'échanges inégaux, avec la métropole, malgré la départementalisation et l'intégration aux mécanismes de l'État providence qui devrait entraîner son démantèlement. Les relations de dépendance et les très fortes inégalités sociales qui étaient caractéristiques de la société de plantation perdurent, sous de nouvelles formes, dans La Réunion contemporaine.

3.2. Le fort investissement de l'État sur la problématique de l'emploi à La Réunion

Dans cette deuxième sous-partie, nous voulons insister sur le fait qu'à rebours des hypothèses et de certains résultats exposés dans la littérature scientifique comme des discours de praticiens – qui décrivent une situation qui se caractériserait par le retrait de l'État, qui transférerait ou déléguerait ses compétences tantôt aux collectivités locales, tantôt à des agences, tantôt au secteur privé –, nos résultats démontrent, qu'à La Réunion, l'État reste très engagé sur le terrain. Malgré la décentralisation et les politiques dites de modernisation de l'État, qui placent l'accent sur la co-construction de programmes d'action avec un ensemble d'acteurs aux statuts diversifiés (publics, privés, issus de la société civile, experts, bailleurs) et situés à différentes échelles d'intervention (locale, nationale et internationale), l'État conserve un pouvoir d'orientation et de décision qui le rend omniprésent dans la genèse et la conduite des politiques publiques de l'emploi. Nous revenons dans les deux sous-parties suivantes sur la construction du chômage comme problème par les pouvoirs publics à La Réunion (3.2.1) et sur les différents instruments déployés par l'État pour lutter contre le chômage (3.2.2). Il s'agit de démontrer comment l'État a construit et pris en charge le problème du chômage sur le territoire.

3.2.1. La construction du chômage comme problème par les pouvoirs publics à La Réunion

La prise en charge par l'État du chômage à La Réunion est d'abord passée par la mise en exergue de ce phénomène en tant que grande cause nationale. Différents facteurs, certains spécifiques au territoire réunionnais, ont ainsi été identifiés comme causes du sous-emploi et du mal-emploi. Outre le coût de la main-d'œuvre élevé par rapport aux économies régionales concurrentes et les coûts de transport plus importants eu égard à l'insularité et à l'éloignement de la métropole (Anki-Zuccarello, 2006, p. 434), quatre principales causes

ont été identifiées par les pouvoirs publics pour expliquer la situation problématique de l'emploi sur le territoire réunionnais.

Le chômage se comprend, premièrement, comme la résultante du passage à une économie dite « moderne », avec l'effondrement de l'emploi agricole et la croissance parallèle de l'emploi dans le secteur secondaire et surtout dans le secteur tertiaire – ce qui a transformé, en à peine trente ans, le paysage de l'emploi sur le territoire : alors qu'en 1961, 43% de la population active travaille dans le secteur agricole, elle n'est plus que de 5,56 % en 1990 (Roinsard, 2007, p. 84). Elle est estimée à moins de 2% en 2016 (Ined, 2019, p. 2). La Réunion contemporaine est donc caractérisée par un déclin important des emplois agricoles et par l'avènement d'une société où les fonctionnaires et la classe moyenne font désormais figures de nouveaux modèles de réussite. L'essentiel de l'emploi est aujourd'hui assuré par le secteur des services, même si les acteurs économiques ont réussi à développer un secteur industriel dont on ne trouve pas d'équivalent en Outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, et qui représente près de 10 % de l'ensemble de l'emploi local.

Cette transformation de l'emploi se déploie, deuxièmement, dans un contexte de forte croissance de la population au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle. À la faveur des premières politiques sanitaires de masse engagées seulement après la Deuxième Guerre Mondiale – alors que l'espérance de vie des adultes n'est guère supérieure à 50 ans – puis de l'amélioration générale des conditions de vie qu'accompagne la réalisation des grandes infrastructures hygiénistes et de santé publique (éradication de maladies comme la lèpre, accès à l'eau potable, installation de réseaux de collecte des eaux usées, vaccination systématique, amélioration de l'alimentation, etc.), la population réunionnaise connaît trente ans de vive croissance avant d'entamer sa transition démographique. On dénombre 241 708 habitants en 1946 contre 852 924 habitants en 2016, soit une hausse de 353 % en 70 ans. La part des moins de trente ans dans l'ensemble de la population s'élève à 43,7 % en 2016 (Insee, 2019, p. 1), ce qui accentue le défi spécifique de l'emploi chez les jeunes.

Troisième facteur de nature à expliquer le niveau très élevé du chômage sur le territoire : il a trait à l'inadéquation de l'offre de formation par rapport aux besoins du marché du travail. Les baccalauréats technologiques et professionnels sont plus particulièrement concernés. Ils sont privés de débouchés en nombre suffisant dans les filières courtes (Bac + 2) et celles qui existent ne sont la plupart du temps pas en phase avec les besoins des entreprises ni les aspirations des étudiants. Aussi, une part importante des nouveaux bacheliers issus de ces filières s'oriente par défaut vers l'université dans des cursus où ils échouent très massivement en première année.

À ce troisième facteur se trouve associé un quatrième : c'est le taux très élevé de l'illettrisme sur le territoire. Selon les données chiffrées de l'INSEE, en 2011, 116 000 personnes étaient en situation d'illettrisme, soit 22,6 % des 16 à 65 ans, ces résultats étant d'autant plus préoccupants que ce nombre a augmenté de 16 000 personnes entre 2007 et 2011 en raison, selon l'INSEE, de la croissance de la population. Dans le détail, les hommes apparaissent deux fois plus touchés que les femmes, et si les plus jeunes sont moins souvent en difficulté que leurs aînés, ils sont encore un sur sept à rester en situation d'illettrisme – un taux demeuré inchangé entre 2007 et 2011 (Michaïlesco et Le Grand, 2013). L'illettrisme ne recule pas malgré les instruments déployés pour la formation initiale et continue par les institutions qui en ont la charge, depuis le primaire jusqu'à l'enseignement supérieur.

3.2.2. Les instruments d'action publique déployés par l'État

C'est dans ce contexte de chômage de masse que les acteurs en charge de l'emploi dans les Outre-mer édifient, depuis plus de trente ans, un ensemble d'instruments pour y favoriser l'emploi – dont certains sont spécifiques aux territoires ultramarins.

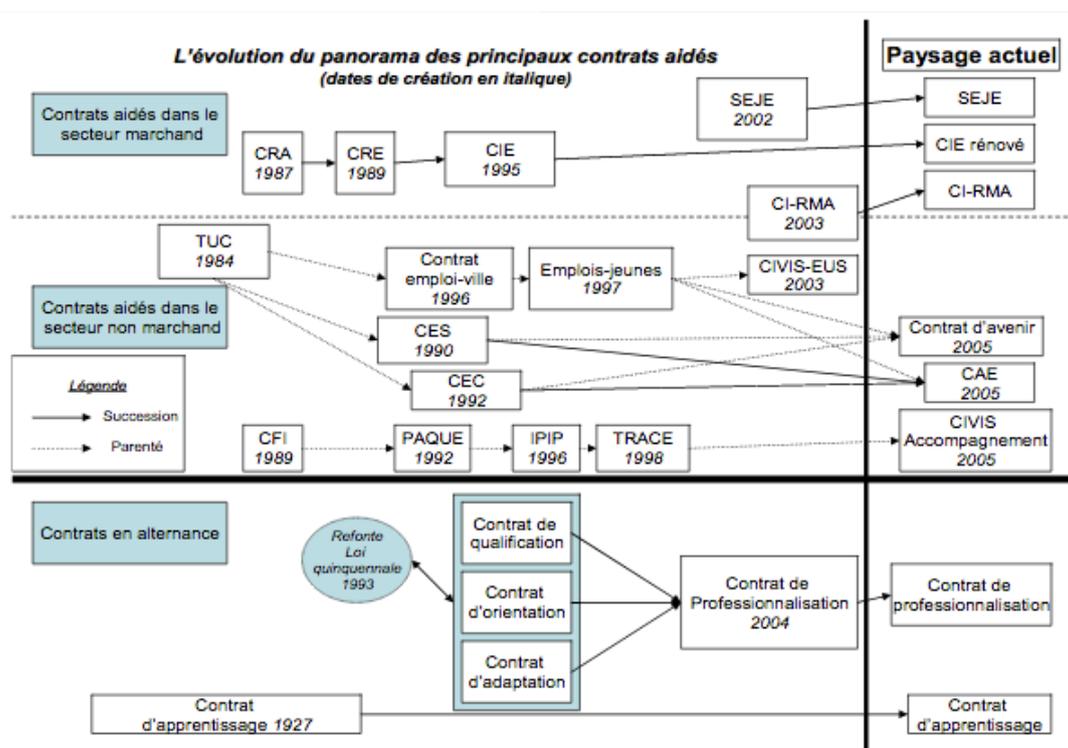
Depuis 1994, trois lois sont successivement intervenues qui concernent les Outre-mer et ont permis de définir une panoplie d'instruments visant à réduire le chômage selon deux axes d'intervention : le premier qui compense le coût du travail au titre des handicaps structurels identifiés pesant sur la compétitivité des entreprises ; le second qui encourage le retour à l'emploi, en corrigeant les effets dits de « trappe à l'emploi » que pouvaient provoquer, selon les acteurs publics, les pertes de revenu qu'entraînaient l'accès ou le retour à l'emploi.

Outre les lois spécifiques pour les Outre-mer, les pouvoirs publics recourent également à l'instrument des contrats aidés pour lutter contre le chômage. Les contrats aidés sont des contrats de travail spécifiques et dérogoires au droit commun, relevant des secteurs marchand ou non marchand, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides publiques directes ou indirectes (subventions à l'embauche, exonérations de certaines cotisations sociales, aides à la formation, etc.)²⁴. Le principe des contrats aidés est de réduire les coûts de l'embauche et de la formation pour les employeurs par la mise en place de ces aides et, pour les bénéficiaires, d'initier un parcours de (ré)insertion sur le marché du travail. Le nombre de ces contrats est limité et décidé par les pouvoirs publics.

²⁴ Voir <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1812> (consulté le 06/04/2020).

Ces contrats, qui ciblent notamment le chômage des jeunes, ne sont pas spécifiques à La Réunion et aux Outre-mer. Si on se réfère au schéma dressé par la Cour des Comptes pour recenser les divers dispositifs qui ont été initiés par les pouvoirs publics depuis les premiers Travaux d'Utilité Collective (TUC) en 1984, deux aspects ressortent : outre la tendance à la démultiplication des dispositifs, c'est la constante mobilisation des pouvoirs publics en recherche de solutions pour lutter contre le chômage de masse, notamment des jeunes, dans les Outre-mer, démontrant la mobilisation de l'État et des différents gouvernements pour y apporter des solutions.

Figure 3. L'évolution du paysage des contrats aidés dans les départements d'Outre-mer (1984 - 2007) (Dassault, 2007, p. 9)



Source : Cour des comptes. Les contrats en alternance – qui prévoient des temps de formation obligatoires – sont distingués des autres contrats aidés.

Glossaire

CA : contrat d'avenir
 CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi
 CEC : contrat emploi consolidé
 CES : contrat emploi solidarité
 CIE : contrat initiative emploi
 CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale
 CIVIS-EUS : CIVIS-emplois d'utilité sociale

CI-RMA : contrat d'insertion-revenu minimum d'activité
 CRA : contrat de réinsertion en alternance
 CRE : contrats de retour à l'emploi
 IPIP : itinéraires personnalisés à l'insertion professionnelle
 SEJE : soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
 TRACE : trajet d'accès à l'emploi
 TUC : travaux d'utilité collective

Encore, ce schéma de la Cour des Comptes ignore-t-il certaines mesures spécifiquement déployées pour renforcer l'employabilité des jeunes ultramarins (Anki-Zuccarello, 2006, p. 437 ; Dassault, 2007, p. 13) : c'est par exemple le cas du Projet Initiative Emploi (PIE), un dispositif en faveur des jeunes de moins de trente ans et des bénéficiaires d'un contrat emploi-jeune arrivant à son terme. Une aide financière leur est alors attribuée, soit pour suivre un cursus de formation qualifiante, soit pour créer une entreprise. On peut également évoquer le soutien à l'emploi des jeunes diplômés, un instrument de politique publique visant à faciliter leur intégration dans les entreprises et à aider les très petites entreprises à recruter du personnel d'encadrement. Les petites entreprises qui embauchent en contrat à durée indéterminée des jeunes âgés entre 18 et 30 ans de niveau bac + 2 et plus bénéficient d'une aide forfaitaire cumulable avec le dispositif d'exonérations de cotisations. On relèvera enfin l'existence du congé-solidarité, qui vise à favoriser l'embauche de jeunes de moins de trente ans par la cessation d'activité de salariés de plus de 55 ans. Le dispositif est réformé par la loi de 2003 : le bénéfice est étendu aux jeunes sortant d'un contrat emploi-jeune après 30 ans.

Suite au rapport de Jean-Marc Borello et Jean-Baptiste Barfety *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* de 2018 (Borello et Barfety, 2018), en réponse à une commande de la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, un nouvel instrument de contrats aidés voit le jour, destiné à se substituer aux dispositifs existants : le Parcours emploi compétences (PEC). Le rapport Borello-Barfety est le résultat des nombreuses controverses qui entourent les contrats aidés depuis leur création dans les années 1980. Un premier reproche concerne l'instabilité de dispositifs régulièrement réformés, démultipliés, qui les rend généralement peu lisibles, tant pour les publics éligibles, que pour les collectivités territoriales, les associations ou même les entreprises. Le second reproche porte sur leur efficacité par rapport à l'objectif qui leur est assigné d'assurer à leurs bénéficiaires l'accès à un emploi pérenne au terme de leur contrat dérogatoire. Les auteurs du rapport mettent en avant les résultats très contrastés, selon eux, des dispositifs existants : les contrats aidés non marchands, dont 73% des entrants sont au chômage de longue durée, sortent à 26% en emploi durable. Concernant les contrats aidés marchands, dont 67 % des entrants sont au chômage de longue durée, ils présentent des taux d'insertion beaucoup plus élevés : 57 % sont en emploi durable à la suite du contrat. Toutefois, les auteurs observent un effet d'aubaine puisqu'en absence d'aide, l'embauche aurait eu lieu au même moment et avec la même personne dans 63 % des cas (Borello et Barfety, 2018, p. 25).

À la suite de ce rapport sont mis en place, à partir de janvier 2018, les PEC, qui remplacent les CUI-CAE. Conçus au bénéfice des publics les plus éloignés du marché du travail ils sont réservés au secteur non-marchand et prioritairement accordés à certains publics tels que

les travailleurs handicapés ou les résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville²⁵. La mise en place des PEC s'inscrit dans le prolongement d'une politique de réduction importante du nombre de « contrats aidés » engagée dès 2016 et 2017 sur l'ensemble des territoires français. À La Réunion, leur nombre total passe de 28 138 en 2011 à 12 440 en 2020, une baisse de 15 698 contrats en neuf ans, soit 56 % – et en moyenne de 51 % pour les collectivités. Quatre années de baisse sont particulièrement importantes : en 2015 (- 931 par rapport à 2014), en 2016 (- 2 019) et surtout 2017 (- 6 562) et 2018 (- 4 974)²⁶.

Un dernier instrument déployé par l'État à La Réunion pour lutter contre le chômage est le dispositif des départs volontaires, instrument d'action publique sur lequel a notamment travaillé la sociologue Florence Ihaddadene (2018). L'autrice démontre comment les politiques de mobilité à destination des jeunes réunionnais, notamment pour les faire circuler dans la zone de l'océan Indien, participent de la lutte contre le chômage. Cette stratégie des acteurs politiques et administratifs se déploie notamment au début des années 1990, dans une période de crise sociale importante. Les pouvoirs publics s'attachent à promouvoir une culture de la mobilité pour la jeunesse réunionnaise. Cet instrument prolonge une démarche initiée à l'instigation de Michel Debré, avec la création du Bureau pour le développement des Migrations dans les Départements d'Outre-mer (BUMIDOM) qui doit accompagner la migration des domiens en métropole, un dispositif qui cible essentiellement les jeunes ultramarins issus de milieux très pauvres et de faible niveau scolaire (Pattieu, 2016, p. 90). Suite aux polémiques auxquelles son nom est associé, le BUMIDOM est transformé en 1983 en Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'Outre-mer (ANT), remplacée à son tour par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) en 2006. Depuis 2003, des programmes sont créés pour encourager plus spécifiquement une mobilité dite « solidaire » auprès des pays de l'océan Indien (notamment Madagascar) et de l'Afrique Australe (exemple avec l'Aide à la mobilité vers les pays étrangers). Enfin en 2010 est créée la plateforme France Volontaires qui réunit des associations, des fondations, des ministères et des collectivités dans le but de promouvoir et de développer les différentes formes d'engagement relevant des Volontaires internationaux d'échange et de solidarité. Les institutions françaises et plus particulièrement réunionnaises utilisent ces dispositifs pour favoriser l'employabilité de populations qui sont éloignées de l'emploi – ces dispositifs permettant d'ouvrir de nouveaux marchés économiques (Pattieu, 2016, p. 65).

²⁵ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/article/parcours-emploi-competences>, consulté le 10/04/2020.

²⁶ Données de la DIECCTE, La Réunion, février 2021.

3.3. Le rôle des élus locaux dans les politiques de l'emploi : l'enjeu de la repolitisation des politiques publiques

Le troisième résultat important sur les politiques publiques de l'emploi à La Réunion est la dimension éminemment politique de l'action publique c'est-à-dire des jeux d'acteurs, des processus, des instruments et des représentations en compétition. Les travaux français en analyse des politiques publiques ont eu la particularité d'insister sur le rôle politique des hauts fonctionnaires dans la construction de l'action publique (par exemple Eymery, Bioy et Mouton, 2015). Ce résultat sur le rôle et le poids de la « technocratie » dans les politiques publiques a été particulièrement net dans les travaux français et a eu deux principales conséquences : d'une part, de mettre l'accent sur la dimension technique des prises de décisions, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques, quitte à donner parfois l'image erronée d'une action publique dépolitisée ; et, d'autre part, de mettre en arrière-plan les acteurs politiques (au sens de *politics*) c'est-à-dire les acteurs qui participent directement à la compétition électorale. Les élus sont en effet souvent négligés dans les travaux sur les politiques publiques en France. À rebours de cette tendance, nos résultats de recherche sur les politiques publiques de l'emploi à La Réunion réhabilitent au contraire le rôle des élus du territoire dans les politiques publiques de l'emploi²⁷. Même si les municipalités n'ont pas la compétence juridique et légale de la politique de l'emploi, les maires en sont des acteurs déterminants.

L'exemple des contrats aidés permet d'illustrer ce résultat : nous démontrons, d'une part, comment les élus se sont mobilisés lors de l'annonce de la baisse du nombre des contrats aidés à La Réunion pour négocier, auprès du gouvernement, le volume alloué de contrats pour le territoire (3.3.1) et garantir que La Réunion demeure le territoire français avec le plus de contrats aidés en rapport à sa population et, d'autre part, comment les élus construisent une représentation – alternative et concurrente à celle de l'État – sur les objectifs et les missions des contrats aidés à La Réunion (3.3.2).

²⁷ Les élus sont bien évidemment loin de représenter une catégorie homogène. Il existe en effet une très grande disparité, notamment entre les élus des collectivités territoriales, dans leur capacité à intervenir sur le déploiement des politiques de l'emploi à La Réunion.

3.4. L'exemple de la mobilisation des élus réunionnais suite à l'annonce de la baisse du nombre de contrats aidés

Malgré la réduction drastique du quota qui lui est attribué, La Réunion a la particularité d'être actuellement le territoire qui, au regard de sa population et de la taille de son territoire, se voit attribuer le plus de contrats aidés en France. Ainsi les visites ministérielles y sont souvent assorties d'annonces sur des moyens supplémentaires en termes de contrats aidés : prise en charge de l'État plus importante, augmentation du nombre de contrats alloués ou mise en place d'instruments spécifiques pour le territoire. Un haut fonctionnaire de l'État nous explique ainsi que ces visites officielles permettent de répondre aux demandes, écrites comme orales, des élus :

« Et donc il y a une telle pression politique qui fait que même quand on essaie de réduire [le nombre de contrats aidés], on n'y arrive pas. Quand l'État essaie de réduire pour en faire quelque chose de cohérent et recentrer sur la finalité du PEC, on ne sait pas, on ne tient pas. On avait réduit de 25 000 à 12 000 puis 11 000, on a remonté à 12 000, et puis on va peut-être en mettre deux de plus sur du marchand. Mais on ne va pas le faire parce qu'il n'y a pas de demandes en réalité. Mais, je peux vous montrer les courriers, d'un maire qui dit : « voilà moi je veux 80 PEC de plus, pris à 85 % » [par l'État]. Mais on ne sait pas pourquoi. Si encore on avait un programme de travail, si encore on avait quelque chose d'organisé, de structuré, pourquoi pas. Mais non. [Question : Quand vous recevez ce type de courrier, vous en faites quoi ? C'est vous qui filtrez ?] Moi j'ai la chance... parce qu'à la préfecture, sur la gestion des PEC, on a une enveloppe. Avec un nombre de PEC. Et on a une enveloppe budgétaire. L'année dernière pour des raisons que je n'expliquerais pas, fin août, il est arrivé qu'on ne pouvait plus financer les PEC pour le reste de la fin de l'année. On a reçu les courriers, etc. Heureusement pour La Réunion, le Président de La République est arrivé, et on a réussi à débloquer 12 000 PEC et on est parti sur 12 000 sur trois ans »²⁸.

Une séquence illustre bien la capacité des élus locaux à défendre un dispositif auxquels ils sont très attachés. La publication de l'arrêté préfectoral du 14 février 2017, qui acte une baisse importante du nombre des contrats aidés et la diminution de la prise en charge par l'État des Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) et des Contrats Uniques d'Insertion (CUI), suscite une forte mobilisation qui transcende tous les clivages partisans. Le président du conseil régional de l'époque, Didier Robert par un courrier diffusé dans la presse, dénonce l'incohérence du désengagement de l'État dans un contexte de lutte contre la dengue qui dépend de ces contrats :

²⁸ Entretien réalisé le 19/06/2020, Saint-Denis La Réunion.

« La Réunion reste le département français qui affiche le taux de chômage le plus élevé, avec 22,4 %. Je ne crois pas en la fatalité des chiffres [...]. Je veux, Madame la Ministre, attirer votre attention sur le désengagement de l'État au niveau du financement des emplois aidés. Par simple arrêté préfectoral [...], un rabaissement important de plusieurs taux de prise en charge par l'État, dans le financement des Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi et des Contrats Uniques d'Insertion (CAE/CUI), a été acté. Les dispositifs régionaux Emplois verts et Plan de lutte anti-vectorielle sont directement impactés et ce sont des centaines d'emplois qui sont aujourd'hui menacés [...]. Vous en conviendrez donc, cette décision est contradictoire avec la position prise par le préfet l'année dernière lors de la crise pré-épidémique de dengue où l'État avait demandé aux différents acteurs de renforcer leurs moyens et leurs actions de salubrité publique sur l'ensemble du territoire réunionnais »²⁹.

Dès la rentrée scolaire d'août 2017, Jean-Hugues Ratenon, député de la 5ème circonscription, en appelle à l'action collective, estimant que la baisse des contrats aidés annonce une « véritable catastrophe sociale et sanitaire » et incite la population à se mobiliser en masse pour s'opposer à ce qu'il qualifie de « coup d'État social » (E. M., 2017, p. 7). Les maires de La Réunion, par le biais notamment de l'Association des Maires du Département de La Réunion (AMDR) présidée par le maire de Salazie, dénoncent eux aussi cette « suppression » des contrats aidés. Stéphane Fouassin argue d'un risque :

« (...) fort de déboucher sur un chaos social dont ils [les élus insulaires] ne veulent pas être les complices [...] Nous [les maires] ne sommes pas satisfaits. Le gouvernement doit revoir sa copie » (Danguillaume, 2017, p. 10).

Dans l'entretien qu'il accorde au *Quotidien de La Réunion*, il présente les contrats aidés comme l'un des constituants décisifs du pacte social et politique à La Réunion, un instrument essentiel pour garantir la stabilité et la régulation d'un territoire très inégalitaire et pauvre :

« Nous avons derrière nous, un passif de contrats aidés important et nous avons devant nous, un gouvernement qui va mettre à mal ces contrats aidés. [Ces contrats aidés sont le garant] du bien-être de la population et du calme social à La Réunion »³⁰.

²⁹ Disponible en version scannée sur https://www.zinfos974.com/Emplois-aides-Didier-Robert-demande-le-maintien-des-efforts-de-l-Etat_116934.html.

³⁰ Déclaration pour le site Internet Zinfos 974 reprise par le blog de Michel Abhervé sur *Alternatives économiques* sur l'actualité économique et de l'emploi à La Réunion, <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2017/07/30/vers-le-retour-d-une-crise-a-la-rentree-scolaire-a-la-reunion-autour-de-la-baisse-annoncee-des-contrats-aides> (consulté le 01/04/2021).

En octobre 2017, le bureau de l'AMDR obtient un rendez-vous avec la ministre des Outre-mer. Il s'agit toujours de dénoncer la baisse des contrats aidés et celle de leur taux de financement ce dont Stéphane Fouassin s'inquiète d'autant plus vivement que :

« Ces demandeurs de contrats aidés, il ne faut pas oublier que ce sont des personnes en difficulté qui viennent frapper à nos portes. 80 % des gens que nous recevons viennent pour un emploi [...]. Même si on forme les personnes, ils ne trouveront pas de travail pour la plupart, car nous avons un problème structurel de chômage de masse » (Fontaine, 2017, p. 5).

Avec ce dernier argument, il s'attache à désamorcer une critique régulièrement produite selon laquelle le dispositif serait détourné par les élus à des fins électoralistes, rappelant avec quelles contraintes structurelles ils doivent composer, dont celle d'un marché du travail trop étroit pour absorber la main-d'œuvre disponible même si celle-ci était formée. Cet épisode de l'annonce de la baisse du nombre de contrats aidés démontre bien le poids déterminant des élus du territoire dans le secteur de l'emploi – poids d'autant plus important que les élus obtiennent partiellement gain de cause.

3.4.1. La construction par les élus de La Réunion d'une représentation alternative et concurrente sur les contrats aidés : le rôle des élus dans la construction cognitive des politiques publiques

Les acteurs participants aux politiques publiques ont généralement des représentations différentes des problèmes à traiter, des solutions à apporter, des règles et des normes régulant le secteur ou même des formes et contenus de l'implémentation de la politique publique (Surel, 2019). Sur les contrats aidés à La Réunion il existe une opposition entre les représentations des acteurs de l'État (représentation officielle et légale) et celle des acteurs politiques (représentation légitime).

À La Réunion, les acteurs de l'État insistent d'autant plus sur l'urgence du chômage de masse que d'autres maux lui sont associés. C'est notamment le cas de la pauvreté et la désaffiliation sociale – l'emploi étant alors pensé comme l'outil le plus efficace pour endiguer ces deux phénomènes. On retrouve cette représentation de la lutte contre le chômage et de la pauvreté par l'emploi dans la dernière réforme des contrats aidés, en 2018, avec la mise en place des PEC. C'est ce que résume par exemple un sous-préfet du territoire :

« Parce que dans le cadre des PEC, le gouvernement souhaite que ce soit un tremplin qui permette à une personne très éloignée de l'emploi d'avoir un premier emploi, de faire une formation et après de le lancer dans un parcours. L'objectif ce n'est pas de remplacer un salarié dans une commune ou dans un CCAS [Centre Communal d'Action Sociale] ou dans une association, ça, ça ne l'est pas. De remplacer comment dire un salarié. C'est vraiment un processus pour permettre à cette personne éloignée de l'emploi, lui permettre de rentrer dans ce parcours et rentrer dans l'emploi pour après, avec cette formation, lui permettre d'accéder à un emploi pérenne »³¹.

La réforme des PEC, dans l'énoncé de ses objectifs, reprend à son compte les critiques et préconisations du rapport de Jean-Marc Borello et Jean-Baptiste Barfety :

« [II] propose de passer d'une quantité de « contrats aidés » à des « parcours emploi compétences » de qualité, car limités à des « employeurs apprenants » capables d'inclure, d'accompagner, et d'envoyer en formation leurs salariés [...]. Les contrats aidés, c'est-à-dire d'aide aux structures, doivent donc disparaître et laisser place à des « parcours emploi compétences », qui aideront une personne et non une structure. Seuls les employeurs qui s'engagent à faire acquérir des compétences à la personne exclue du marché du travail et qui concrétisent cet engagement par de la formation et de l'accompagnement, doivent pouvoir disposer de cet outil. Cela implique que les préfets n'auront plus instruction d'écouler un stock, mais de sélectionner des « employeurs inclusifs », capables d'organiser un parcours pour la personne » (Borello et Barfety, 2018, p. 3 et 8).

Face à cette représentation officielle, les élus proposent un autre cadrage sur les contrats aidés. L'enjeu des PEC n'est pas d'insérer durablement sur le marché du travail concurrentiel les publics qui en sont les plus éloignés, car au regard de leur profil et de la situation globale de l'emploi localement, cet objectif n'est tout simplement pas atteignable. Plutôt, les PEC sont au service d'un enjeu primordial sur le territoire et pour les pouvoirs publics : la paix et la stabilité sociales. Pour construire cette représentation alternative de la politique des contrats aidés, les élus s'appuient tout d'abord sur l'échec de l'instrument, notamment la formation et l'accompagnement – constat qui est partagé par l'ensemble des acteurs du secteur. En effet, les acteurs de l'État, s'ils louent généralement la logique du dispositif, soulignent également la faiblesse de la formation des bénéficiaires de contrats aidés et, de fait, leur faible insertion *in fine* sur le marché du travail. Un haut fonctionnaire de l'État nous explique que ces difficultés de formation avec les contrats aidés les amènent aujourd'hui à dissocier les contrats aidés des politiques de l'emploi et de la formation, alors que les PEC tendaient justement à les recombinaison :

³¹ Entretien téléphonique pour raison sanitaire avec un sous-préfet, 04/11/2020.

« Après, pfff, aujourd'hui clairement, je fais une gestion PEC et puis après il y a toutes les politiques d'accompagnement, de formation, d'accompagnement pour les entreprises, accompagnement des travailleurs, parallèle. C'est-à-dire que j'ai déconnecté les PEC, presque, de la politique publique de la formation et de l'emploi.

[

Les PEC, d'une part, et les politiques de l'emploi et de la formation, d'autre part, sont devenus deux choses différentes ?

Presque. Alors on essaie par petit bout avec Pôle emploi dans les 12 000. Alors 12 000, c'est une partie avec le département, une partie emploi-marchand. Mais dans cet ensemble-là, on essaie quand même d'en attraper quelques-uns pour dire : voilà, on va vous faire un vrai parcours PEC. Mais ça reste très marginal. Et donc après c'est effectivement, essayer de récupérer ceux qui sont dans l'économie informelle, c'est essayer des parcours de formation... »³².

Face à ce constat, l'instrument des contrats aidés est généralement abordé et proposé par les élus comme un outil qui permet surtout de réguler socialement et politiquement le territoire afin d'éviter les contestations sociales – plutôt que de lutter efficacement contre le chômage de masse. Les élus, en cadrant ainsi les emplois aidés, utilisent un thème récurrent sur le territoire : celui du « chaudron réunionnais ». Il n'en reste pas moins que la crainte d'un « grand soir » est régulièrement mobilisée à l'appui des revendications des élus pour obtenir le maintien des dispositifs de financement de la précarité et d'emplois aidés.

³² Entretien avec un haut fonctionnaire de l'État, 19/06/2020.

Conclusion

Que l'on traite des politiques de la ville et des programmes de rénovation urbaine ou des politiques de l'emploi à La Réunion, la question se pose toujours de leurs spécificités. Le gouvernement d'un territoire éloigné de sa métropole – même s'il s'en est considérablement rapproché du fait des progrès technologiques qui ont permis l'essor inédit des échanges matériels et immatériels, ainsi que des politiques dites de « rattrapage » engagées à compter des années 1960 qui ont initié un processus de réformes économique, sociale et sociétale toujours en cours –, soumis à d'importantes contraintes du fait de son insularité, de son relief et de sa géographie et de son histoire, de l'état de ses forces économiques, peut-il s'exercer avec les mêmes instruments que ceux mobilisés en métropole et selon des modalités semblables ? Les résultats des deux enquêtes menées, et qui sont appelées à se prolonger, délivrent à ce sujet une réponse nuancée mais fidèle aux leçons qu'il est possible de tirer des données et matériaux accumulés. Dans ce rapport nous avons mis en exergue différents résultats qui nous paraissent décisifs.

Le premier est que l'État a pu repenser ses modes d'intervention sur le territoire, comme cela a d'ailleurs été le cas en métropole, mais leur réaménagement n'implique aucun désengagement, bien au contraire : qu'il s'agisse des politiques de la ville ou des politiques de l'emploi, l'État s'impose toujours comme un acteur décisif des politiques publiques territoriales, dans leur définition comme dans leur conduite. Ce premier résultat peut paraître contre-intuitif, alors que depuis le début des années 1980 il est engagé dans un vaste processus de réformes institutionnelles, administratives qui à première vue semblaient acter son désengagement progressif, au profit d'autres acteurs publics ou privés. Aussi forts que soient les impacts de ces réformes et transformations, on observe cependant, concernant nos deux terrains de recherche, que l'État est toujours là. Son retrait apparent n'a pas pour contrepartie une moindre capacité à agir, même si elle engage des modes d'intervention différents, plus partenariaux. Plus horizontales, plus formalisées, pluri-partenariales, l'élaboration et la conduite des politiques publiques se révèlent plus complexes, l'État n'étant plus systématiquement en première position. Mais du fait de ses capacités budgétaires à La Réunion, qui restent bien plus importantes que celles de collectivités locales, et de son expertise, il joue toujours un rôle moteur et conserve celui d'arbitre.

Le second résultat de notre recherche concerne la question de l'adéquation ou de l'inadéquation des politiques publiques engagées par l'État rapportées aux spécificités, notamment historiques, du territoire. Qu'il s'agisse des politiques publiques de rénovation

urbaine ou des politiques de l'emploi, il est possible de mettre en exergue certaines propriétés qui définissent chaque fois des conditions d'intervention spécifiques, dont nos enquêtes montrent que l'État a du mal à se saisir. Dans le cas des politiques de rénovation urbaine, cette spécificité découle de la trajectoire singulière du logement social comparée à ce qu'elle a été en métropole. Dans le cas des politiques de l'emploi, dont on sait par ailleurs qu'elles entretiennent des liens nombreux avec les politiques de la ville et de rénovation urbaine, la spécificité tient avant tout à ce qu'à La Réunion, le chômage de masse, qui affecte en particulier les quartiers visés par les politiques de rénovation urbaine, n'est pas le produit des crises comme en métropole. Il est, dès le départ, une donnée avec laquelle tous, habitants comme élus ou administrations ou entreprises privées, ont dû et ont appris à composer.

C'est là le troisième résultat de notre enquête que de mettre en évidence le rôle décisif des élus locaux et en particulier, du maire, une figure clé de la vie politique locale, et un interlocuteur incontournable de l'État central comme de ses administrations déconcentrées en ce qui concerne la définition ou l'adaptation et les ajustements des politiques publiques conçues au national, au terrain local. Ce rôle d'interface joué par l'élu ne concerne pas toutes les politiques publiques, en tout cas pas au même degré d'implication, mais il est particulièrement marquant dans le cas des politiques de l'emploi à la Réunion, pour lesquelles il n'est pas a priori compétent. Toutefois dans un contexte où, historiquement, le maire est identifié par ses administrés – en particulier par les plus démunis d'entre eux – comme un pourvoyeur de « petits contrats », il est devenu un courtier qui d'un côté négocie avec les services de l'État le volume d'emplois aidés qu'il veut se voir attribuer et de l'autre assure leur redistribution auprès de ses administrés. Il assume ainsi, de manière très concrète, un rôle déterminant dans la régulation sociale de la pauvreté.

Bibliographie

Anki-Zuccarello, G. (2006), « Les politiques de l'emploi dans les départements d'Outre-mer », Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES), Les travaux de l'Observatoire.

Beauvallet, W., Célestine, A. et Roger, A. (2016), « L'État Outre-mer. La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine », *Politix*, vol. 4, n° 116, p. 139-161.

Benoist, J. (1983), *Un développement ambigu. Structure et changement de la société réunionnaise*, Saint-Denis de La Réunion, FRDOI.

Bertoncello, B. et Lataulade, B. (1996), « La politique de la ville à la Réunion : adaptation ou détournement ? », *Hommes et Migrations*, n° 1203, p. 26-32.

Borello, J.-M. et Barfety, J.-B. (2018), « Donnons-nous les moyens de l'inclusion », Rapport à la Ministre du travail.

Braconnier, C. et Dormagen, J.-Y. (2007), *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Gallimard, Folio actuel.

Commune de Saint-Denis (2015), *Accord cadre du Contrat de ville*, Commune de Saint-Denis.

Danguillaume, O. (2017), « Le spectre du chaos social », *Le Quotidien de la Réunion*, 27 octobre.

Dares (2003), *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte.

Dassault, S. (2007), *Rapport d'information*. Sénat, n° 255, Session ordinaire de 2006-2007.

Defos du Rau, J. (1958), *L'île de La Réunion : étude de géographie humaine*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université de Bordeaux.

Deschamps, D. Frétigny, R., Giraud, L. et Provini, O. (2020), « Les politiques publiques sont-elles solubles dans le clientélisme ? La question des rapports entre clientélisme et politique publique à l'aune de l'exemple réunionnais », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 73, n° 282, p. 237-261.

Deschamps, D., Giraud, L. et Provini, O. (à paraître), « Les politiques publiques de l'emploi dans les fils du clientélisme politique : le gouvernement de La Réunion et de ses quartiers populaires ».

Deschamps, D. et Provini, O. (2022), Les politiques publiques de l'emploi aux prises avec les relations de clientèles : le cas des contrats aidés à La Réunion », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 75, n° 286, p. 271-299.

Demoulin, J. et Bacqué, M.-H. (2019), « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 2, n° 24, p. 5-25.

E. M. (2017), « Baisse des contrats aidés : Le pire est à venir », *Le Quotidien de la Réunion*, 4 septembre.

Epstein, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition, reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

Eymeri, J.-M., Bioy, X. et Mouton, S. (dir.) (2015), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po.

Faberon, J.-Y. (2005), « La France et son Outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 113, p. 5-19

Fontaine, S. (2017), « Les maires, eux, ne décolèrent pas », *Le Quotidien de la Réunion*, 6 octobre.

Fourcaut, A. (1986), *Bobigny, Banlieue Rouge*, Paris, Les Editions Ouvrières PFNSP.

Gauvin, G. (2000), « Le parti communiste de La Réunion (1946-2000) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n° 68, p. 73-94.

Gauvin, G. (2006), *Michel Debré et l'île de la Réunion. Une certaine idée de la plus grande France*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion.

Gelot, D. et Meyer, J.-L. (2001), « Le programme nouveaux services-emplois jeunes », *Droit social*, n° 12.

Giraud, L. (2018), *La Banlieue Bleue ? Une analyse du vote de droite en milieu populaire. Le cas du quartier des Moulins à Nice*, Thèse de science politique, Université Côte d'Azur.

Giraud, L. (2021), *Livrable n° 2. Enquête sectorielle : La politique de la ville à La Réunion*, Livrable n° 2 du programme de recherche PPR remis aux partenaires, La Réunion.

Hibou, B. (dir.) (2013), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.

Ihaddadene, F. (2018), « La marchandisation de l'engagement des jeunes. Les dérives du service civique à la Ligue de l'enseignement », Thèse de Doctorat de sociologie, Université Paris Nanterre.

Ined (2019), « Données locales. Département de La Réunion », rapport sur les données de 2016, Institut national de la statistique et des études économiques.

Insee (2018), « Cartographie de la pauvreté à La Réunion. Plus de la moitié des Réunionnais vivent sous le seuil de pauvreté », *INSEE Annales*, n° 34, octobre.

Insee (2019), « Données locales. Département de La Réunion », rapport sur les données de 2016, Institut national de la statistique et des études économiques.

Le Bart, C., Lefèbvre, R. (dir.) (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Mattina, C. (2016),

Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille, Paris, Presses de Sciences Po.

Médard, J.-F. (2006),

« Le système politique bordelais (le 'système Chaban') », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 4, p. 657-679.

Michaïlesco, F. et

Le Grand, H. (2013),

« 116 000 personnes en situation d'illettrisme en 2011 à La Réunion », INSEE partenaires n° 27, Institut national de la statistique et des études économiques.

Pattieu, S. (2016),

« Un traitement spécifique des migrations d'Outre-mer : le BUMIDOM (1963-1982) et ses ambiguïtés », *Politix*, vol. 4, n° 116, p. 81-113.

Petit, G. (2014),

« Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale », *Participations*, n° 3, p. 85-120.

Pinson, G. (2009),

Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po.

Pinson, G. (2020), *La ville néolibérale*, Paris, Presses universitaires de France.

Roinsard, N. (2007), *La Réunion face au*

chômage de masse. Sociologie d'une société intégrée, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Roinsard, N. (2021), « Du national au local ou comment décrypter les usages et les effets de l'action publique Outre-mer », colloque final PPR, 2-3 décembre.

Surel, Y.

(2019), « Approches cognitives », dans Boussaguet, L. *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 87-94.

Watin, M. (2010), « Loger et habiter à La Réunion » dans Watin, M., Wolff, É. (dir.), *La Réunion, une société en mutation. Univers créoles 7*, Paris, Economica.

Wolff, É. (1989), *Approche ethnologique des populations défavorisées de l'île de La Réunion. Quartiers de vie*, ARCA/CIIRF – Université de La Réunion, Saint-Denis.

Annexe A. Méthodologie de l'enquête sur les politiques de la ville de Laura Giraud

La démarche d'investigation, entre janvier et décembre 2020, croise plusieurs méthodes. Si Laura Giraud a davantage mobilisé la technique de l'entretien semi-directif, les productions discursives des enquêtés ont été confrontées entre elles et croisées également à des données issues d'autres sources : documents officiels, littérature grise, articles de presse, rapports d'enquêtes, enquêtes statistiques, archives et données issues de quelques sessions d'observation *in situ*. Concernant les entretiens semi-directifs, au nombre de 44, ils ont tous été enregistrés et retranscrits, sauf strict refus de l'enquêté (un seul cas) et interruptions demandées par certains enquêtés. Laura Giraud a croisé ces témoignages avec des documents officiels, notamment dans le but de repérer les acteurs impliqués dans les deux Plans de Rénovation Urbaine (PRU) étudiés, le fonctionnement de leurs institutions et leurs rapports avec les autres parties prenantes. Elle a travaillé sur les conventions de rénovation urbaine, les comptes rendus d'études et les protocoles de préfiguration, la convention de la gestion urbaine de proximité de Camélias, les tableaux financiers des deux PRU, la Nouvelle Charte nationale d'insertion ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) 2014-2030, différents rapports techniques réalisés par les équipes municipales en charge du projet « équipe PRU », le PSL (Plan Stratégique Local) des Camélias, des documents supports de présentation de réunions de travail des équipes projet ainsi que des notes entre les équipes projet et le Directeur général des services de la mairie de Saint-Denis. Elle a également analysé des comptes rendus de commission territoriale de l'agent de la Gestion urbaine de proximité sur le projet PRUNEL (Plan de Renouvellement Urbain Nord-Est Littoral). Plus largement, elle a analysé l'accord cadre du contrat de ville 2015/2020 de Saint-Denis et a étudié différents rapports de la Chambre régionale des comptes de La Réunion sur la gestion de la municipalité dionysienne. Enfin, elle a également entrepris une veille médiatique tout au long de l'enquête de terrain, mais aussi réalisé un dépouillement d'archives de presse sur les dernières années (des archives notamment constituées par Damien Deschamps). Laura Giraud a analysé la communication publique de la mairie de Saint-Denis et de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, principalement le périodique publié par l'ANRU : « Rénovation urbaine » devenu « Renouvellement le mag' » en 2015 et désormais « En Villes » dans le but de confronter les discours officiels aux autres données recueillies par l'enquête.

Annexe B. Méthodologie de l'enquête sur les politiques de l'emploi de Damien Deschamps et Olivier Provini

L'analyse s'appuie sur une enquête de terrain effectuée à La Réunion entre mai 2020 et novembre 2021. Les deux enquêteurs, Damien Deschamps et Olivier Provini, ont réalisé des entretiens semi-directifs avec une quarantaines d'interlocuteurs aux profils variés : anciens membres de cabinets ministériels, élus des collectivités territoriales, cadres de la préfecture et des sous-préfectures, de la Région, du Département, de la Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIECCTE), de Pôle emploi, de Cap emploi, du Centre national de la fonction publique territoriale, des missions locales, de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) ainsi qu'avec des associations et des représentants du secteur privé. La plupart des entretiens ont été conduits individuellement, dans les bureaux de leurs interlocuteurs et enregistrés sur dictaphone avec l'accord de l'interviewé. Une visite a également été effectuée avec trois cadres de la Région sur des sites d'emploi verts, des contrats aidés spécifiques pris en charge par la collectivité, afin de rencontrer les responsables associatifs et les bénéficiaires impliqués. Pour retracer la trajectoire économique du chômage et les problématiques de l'emploi sur la longue durée à La Réunion, les enquêteurs ont également collecté de nombreuses données quantitatives, parfois inédites (par exemple concernant le nombre et l'évolution de contrats aidés par collectivités), auprès de la DIECCTE et de l'INSEE. Enfin, le dépouillement de la presse depuis les années 2000 a permis de croiser les données récoltées en entretien et d'historiciser quelques controverses sur l'emploi à La Réunion. Ont encore été consultés les deux quotidiens tirés sous format papier (*Le Journal de l'île de La Réunion* et le *Quotidien de La Réunion*) ainsi que des sites d'information entièrement dématérialisés (comme *Zinfos 974* et *Témoignages*, le site d'information du Parti communiste réunionnais).

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr

Pour un monde en commun.

Directeur de publication Rémy Rioux

Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Dépôt légal 4^e trimestre 2022

ISSN 2492 - 2846

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation AFD

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :

<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>