

LA SIGNIFICATION LOCALE DE L'EMPLOI PUBLIC

Christine Beauviala-Ripert, Yves Saillard

Que désigne aujourd'hui l'«emploi public»? Cette question préalable ne ressort pas du seul registre des catégories statistiques. Elle exprime la complexité des formes d'intervention économique de l'État. Diverses conceptions inégalement extensives peuvent être retenues: celles de l'État employeur, de l'État producteur ou encore de l'État immergé dans les interdépendances économiques. L'implication de l'État dans l'emploi est alors saisie différemment: selon le seul critère du statut des salariés, c'est-à-dire de la fonction publique, en se référant à un secteur public d'activités ou encore en tentant de repérer l'ensemble des emplois sous influence. Les deux premières conceptions permettent de définir un terrain d'analyse relativement balisé et susceptible de repérages statistiques. La discussion de la signification économique de l'emploi public au niveau local et urbain incite cependant à s'aventurer vers une approche moins codée de l'État acteur économique. Au-delà de la diversité des définitions possibles de l'emploi public (Rigaudiat, 1994), on peut considérer que les statuts des fonctions publiques constituent la référence à partir de laquelle repérer des cercles plus ou moins larges d'emplois. On constate alors que si le champ des emplois sous influence publique s'étend, un nombre croissant d'emplois publics s'écartent des statuts de référence.

Quel est l'impact économique de l'emploi public à un niveau local dans une agglomération comme Grenoble? Les schémas macroéconomiques répondent à cette question par des interactions emploi / finances publiques / demande, où l'emploi public est indifférencié. Il est cependant nécessaire d'explicitier les fonctions spécifiques de l'emploi public, à l'œuvre dans le développement local. L'emploi public se laisse difficilement encadrer, par ailleurs, dans les hypothèses de l'analyse microéconomique des marchés. L'appréciation de la signification économique de l'emploi public pose donc aussi un problème de méthode, les outils mécaniques ou normatifs étant de peu de recours. Sans prétendre atteindre ces objectifs, il s'agit plutôt ici de contribuer au rassemblement d'indicateurs de la spécificité et du rôle économique de l'emploi public.

Quels emplois publics?

Parler globalement de l'emploi public est trop simplificateur. On doit plutôt parler «des emplois publics», y compris pour ce qui concerne les salariés ayant un statut

de fonctionnaire. La nécessité de différencier ces salariés a été clairement mise en évidence entre fonctions publiques; elle est d'autant plus nécessaire que se développent des emplois en marge de ces statuts.

La fonction publique hospitalière, par ses exigences de qualification et de formation spécifiques, constitue un premier ensemble relativement à part. Elle rassemble des filières différenciées correspondant aux diverses catégo-



ries d'hôpitaux publics hiérarchisées selon le type de soins, et autres établissements publics de santé. Si ces emplois subissent des évolutions générales de féminisation et de croissance de la part du travail à temps partiel, les transformations sont multiples et mettent en opposition des catégories d'emplois: médecins à plein temps relativement aux autres personnels médicaux (attachés, vacataires), personnel soignant qualifié relativement aux agents hospitaliers (Rigaudiat, 1994).

Les salariés des fonctions publiques d'État et territoriale se différencient sur de nombreux points (Meron, Rabin, 1989). Le niveau de qualification est plus élevé pour les salariés de l'État (avec notamment le poids des personnels enseignants) que pour les salariés des collectivités territoriales (où prédominent les catégories «ouvriers» et personnels de service). Le rythme d'évolution des salariés a été beaucoup plus rapide pour les collectivités territoriales que pour l'État. Après une longue

phase de progression, la croissance des effectifs de la fonction publique d'État a été infléchiée en 1982, puis stoppée en 1984. Mais d'autres évolutions sont plus anciennes : ainsi l'augmentation de la part du temps partiel (doublement entre 1976 et 1986) et le renforcement relatif du poids des titulaires, par titularisation et par ralentissement des embauches (Meron, 1989).

Même les traits communs aux diverses fonctions publiques, comme la féminisation ou la progression du temps partiel, doivent être nuancés. Ainsi, la féminisation est plus forte et la proportion du temps partiel (et la part



des non-titulaires) est plus élevée dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique d'État.

L'analyse de la répartition géographique des salariés des deux fonctions publiques territoriale et d'État incite aussi à les différencier nettement. Par nature, la fonction publique d'État est davantage concentrée dans les grandes villes et les chefs-lieux de département : préfectures, services déconcentrés de l'État aux niveaux départemental et régional. La répartition géographique des salariés de l'État est alors plus proche de celle de l'ensemble des salariés, quand la répartition des salariés des collectivités territoriales s'aligne davantage sur celle de l'ensemble de la population (Meron, Rabin, 1989, p. 21). Les différenciations locales concernant l'importance de ces catégories de salariés renvoient ainsi à des déterminants qui s'imposent à l'emploi local et qui pèsent sur l'ensemble de l'emploi, ou à des spécificités propres à chaque fonction publique : l'emploi public pris globalement ne semble pas être une catégorie d'analyse pertinente des particularités locales.

Les deux fonctions publiques d'État et territoriale sont cloisonnées. Les passages de l'une à l'autre se font essentiellement à la suite de modifications légales des statuts, comme en 1984 avec la mise en place de la décentralisation, sans que l'on puisse parler d'un marché des emplois publics. Les salariés passent difficilement d'un niveau d'administration territoriale à un autre ou même d'un ministère à un autre. La dynamique des emplois publics

n'est pas, par contre, étanche au secteur privé, comme l'indiquent les relations enseignement privé/enseignement public ou développement des zones rurales/emplois du ministère de l'Agriculture (Meron, Rabin, 1989, p. 22). La mise en œuvre de la décentralisation et le réaménagement des services et des missions entre les administrations décentralisées de l'État et les collectivités territoriales n'ont pas été accompagnés d'une véritable rénovation de la fonction publique territoriale. En particulier, l'homogénéisation avec la fonction publique d'État a peu avancé (Grémion, 1989). Par ailleurs, les incidences de la décentralisation sur la fonction publique territoriale diffèrent fortement selon la taille et le type de collectivités.

Le développement des emplois atypiques ne fait qu'accroître des différenciations existantes entre salariés employés par l'État et par les collectivités territoriales. Dès 1984, la fonction publique d'État comptait ainsi 13 % de non-titulaires et la fonction publique territoriale 29 % : vacataires, auxiliaires embauchés pour des travaux temporaires, contractuels (Meron, Rabin, 1989)¹.

Les fonctions publiques définissent un « emploi public » assez bien délimité, mais l'emploi public dans son acception plus large est relativement mal connu. La notion d'« emploi public » recouvre une grande diversité de statuts juridiques (salariés des fonctions publiques ou contractuels ; titulaires ou non titulaires ; à temps plein ou à temps partiel ; statuts précaires divers). Les difficultés sont du même ordre que celles que l'on rencontre pour connaître l'« emploi social », et sont en partie liées. On ne peut qu'indiquer les contours vagues d'« une nébuleuse », sans pouvoir définir très précisément les catégories de salariés concernés (Martin, 1997). Le constat commun est la juxtaposition de salariés à statuts (divers) et de salariés en situation dégradée ou précaire, cette dernière catégorie s'étant fortement développée avec les dispositifs d'insertion et les services de proximité. La complexité de l'appréciation de ces emplois tient aussi à l'élargissement et au flou croissant des zones de recouvrement entre le travail social qui prend une part croissante et le travail administratif.

Les emplois publics dans l'économie locale

Les salariés du secteur public, au sens du recensement (c'est-à-dire selon les grandes catégories : salariés de l'État et de la Sécurité Sociale, salariés des collecti-

1. De plus, la répartition entre titulaires et non-titulaires varie beaucoup plus fortement selon les départements pour la fonction publique territoriale que pour la fonction publique d'État.

vités locales, des hôpitaux publics et des offices d'HLM, et salariés des entreprises publiques ou nationales), représentent une part décisive de l'emploi dans les agglomérations urbaines, dans une fourchette de 15 à 25 % de la population totale (Nantes : 15,7 % ; Grenoble : 16,4 % ; Strasbourg : 16,9 % ; Toulouse : 17,8 % ; Rennes : 23,6 % ; source : INSEE – Recensement de la population 1990). Les salariés du secteur public représentent pour l'agglomération de Grenoble (33 communes) environ un tiers de la population active ayant un emploi. Rapporté aux seuls effectifs de l'emploi salarié, le secteur public atteint près de 38 % des emplois. La moitié de ces salariés sont employés par l'État et la Sécurité sociale, un tiers par les collectivités locales, les hôpitaux publics et les offices d'HLM ; le reste des salariés du secteur public est employé par les entreprises publiques ou nationales. L'évolution des emplois publics entre les deux recensements a été relativement forte : 23 % en 8 ans, soit 2,7 % en taux de croissance annuel moyen. Pendant le même temps l'ensemble des emplois de l'agglomération croissait de 1 % par an seulement.

La progression de l'emploi public a été générale, et l'agglomération de Grenoble a bénéficié d'un accroissement général des activités de services. La recherche publique sur laquelle repose une partie de l'efficacité de l'économie locale a encore vu croître ses effectifs. Le volume de l'emploi public a cependant reculé dans deux domaines : le secteur bancaire (les flux liés aux nationalisations-privatisations sont ici déterminants) et le secteur de la prévoyance et de la Sécurité Sociale.

Ces progressions de l'emploi public en volume s'accompagnent de modifications dans la structure de qualification. Les chiffres bruts font apparaître une progression des cadres et des ouvriers, un tassement des professions intermédiaires et un net recul des employés. Si on élimine l'influence des entreprises publiques qui pèsent beaucoup sur la qualification ouvrier, la progression des cadres persiste de même que le léger recul des professions intermédiaires.

La progression des postes a été d'autant plus importante que le niveau de qualification était élevé. En ce qui concerne les cadres, c'est essentiellement pour l'État que la progression a été la plus rapide. Les postes de professions intermédiaires, d'employés et d'ouvriers ont tous été créés dans les services des collectivités locales, mais comme une grande partie d'entre eux ont disparu des services de l'État, on peut dire que leurs titulaires ont simplement changé d'employeur².

La répartition entre secteur privé et secteur public est assez inégale pour les hommes et pour les femmes. 28 % des emplois masculins sont dans le secteur public contre 38 % des emplois féminins. Compte tenu de la différenciation hommes/femmes sur la répartition entre emplois salariés et emplois non salariés, cet écart est encore accru lorsque l'on considère les seuls emplois salariés : 32,6 % des emplois salariés masculins sont dans le secteur public

contre 45 % des emplois salariés féminins. Cette différenciation concerne les emplois offerts par l'État et par la Sécurité Sociale, mais surtout ceux offerts par les collectivités locales. Pour ces deux secteurs d'activités, les emplois féminins sont plus nombreux, en chiffres absolus, que les emplois masculins ; légèrement pour les premiers, dans un rapport de deux à un pour les seconds, et la tendance est à l'accroissement de ces écarts.

La progression en volume des emplois publics s'est aussi accompagnée de modifications dans la structure par âges. On assiste principalement, malgré l'abaissement de l'âge de la retraite, à un vieillissement de la pyramide des âges, d'abord sensible chez les cadres et les professions intermédiaires, aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

L'État et les collectivités locales se répartissent à peu près à égalité le nombre des statuts précaires repérés statistiquement : sur 5000 au total, ils en comptent chacun 2100 environ. Les collectivités locales ont davantage recours aux CDD alors que l'État utilise plutôt des auxiliaires, stagiaires, TUC (en 1990).

La spatialisation de l'emploi public dans une agglomération est fortement marquée par une répartition fonctionnelle des activités du secteur public.

En matière d'emploi public, la place de la ville de Grenoble est particulièrement forte : 30 820 emplois en 1990, soit 47 % du total des emplois publics de l'agglomération. Les emplois municipaux correspondent en effet à ceux d'une ville moyenne, mais de plus, Grenoble étant chef-lieu de département concentre un certain nombre d'administrations. La ville rassemble aussi une part importante des emplois de l'Éducation nationale en tant que siège de l'Académie, et elle a attiré une bonne part des établissements de recherche publique. Une seule autre commune de l'agglomération, Saint-Martin-d'Hères, regroupe un effectif important de salariés de l'État du fait de la présence du Campus Universitaire. Les emplois départementaux qui relèvent des collectivités locales se situent principalement à Grenoble, où se trouvent les services du Conseil général.

Les salariés des collectivités locales, hôpitaux et HLM sont également surreprésentés dans la ville-centre et dans quelques communes : sur les 21 520 salariés dans l'agglomération, 78 % travaillent dans les quatre communes de Grenoble, La Tronche, Saint-Martin-d'Hères et

2. Ces constats rejoignent les travaux de Grenoble Isère Développement qui proposent de distinguer trois segments de l'emploi public, d'après les données des recensements 1975-1982-1990 :

- un premier segment concerne les cadres supérieurs. Il est composé essentiellement d'universitaires, de chercheurs ou d'ingénieurs ;
- un deuxième segment concerne les employés administratifs. Les qualifications et les rémunérations y sont moyennes, la féminisation importante. Beaucoup de ces emplois sont à temps partiel. On les trouve aussi bien dans les administrations décentralisées que dans les collectivités locales ;
- un troisième segment concerne essentiellement le personnel des secteurs sanitaires et sociaux, qui est très fortement féminisé et mal rémunéré, GID (1995).

Saint-Egrève. L'implantation des hôpitaux est largement responsable de cette polarisation : le CHU est implanté pour l'essentiel dans la commune de La Tronche, et Saint-Egrève abrite l'hôpital psychiatrique départemental. Enfin 70 % des emplois des entreprises publiques et nationales



sont concentrés eux aussi sur quatre communes : Grenoble, Le-Pont-de-Claix, Echirolles et Saint-Egrève.

Dans l'ensemble de l'agglomération, aucune relation simple ne peut être établie entre le nombre des emplois publics et la population totale. Deux exemples extrêmes illustrent cette absence de relation : La Tronche qui compte 6 500 habitants rassemble 7 600 emplois publics (les hôpitaux), mais Fontaine qui compte 22 900 habitants n'en dénombre que 980 (municipaux pour la plupart). De la même façon trois communes de plus de 10 000 habitants, Saint-Martin-d'Hères, Echirolles et Meylan présentent des densités d'emplois publics très différentes.

A plus de 80 %, les salariés du secteur public résident et travaillent dans l'agglomération de Grenoble ; une part importante réside et travaille dans la même commune. Cependant entre 1982 et 1990, il semble que cette polarisation dans l'agglomération se soit légèrement renforcée, avec une plus grande différenciation du lieu de travail et du lieu de résidence selon les communes. Cette évolution doit être rapprochée de la réduction du poids relatif de la commune de Grenoble au profit des communes périphériques. La différenciation hommes – femmes s'accroît entre les deux recensements, davantage de femmes que d'hommes travaillant et résidant dans la même commune.

La distinction des emplois publics selon les secteurs d'activité oppose nettement, sur le critère de la localisation du domicile et du travail, les entreprises publiques au reste du secteur public. Les salariés des entreprises publiques travaillent et résident à plus de 50 % dans l'agglomération (54 % en 1990), mais relativement peu travaillent et résident dans la même commune (19 %) ; de plus, une part importante d'entre eux (27 %) n'ont pas à la fois leur lieu de travail et leur lieu de résidence dans l'agglomération. Un tiers environ des salariés des autres secteurs publics d'activité travaillent et résident dans la même commune ; moins de 20 % n'ont pas à la fois leur

travail et leur résidence situés dans l'agglomération. La proportion des salariés des « collectivités locales, hôpitaux publics, offices d'HLM » (catégorie du recensement) travaillant et résidant dans la même commune est la plus élevée. L'exemple de La Tronche (où le personnel hospitalier représente l'essentiel de l'emploi public) montre cependant une très forte dissociation du lieu de travail et du lieu de résidence : moins de 10 % des salariés du secteur public résident dans la commune.

Les effets de taille, de structure des emplois publics, et de différenciation de l'habitat entraînent des situations contrastées selon les communes de l'agglomération. La taille joue à Grenoble pour renforcer le poids des salariés travaillant et résidant dans la même commune. Pour les effectifs des « collectivités locales, hôpitaux, offices d'HLM », le comportement moyen domicile – travail est déterminé par les deux communes de Grenoble et de La Tronche ; dans l'ensemble des autres communes de l'agglomération, plus de 50 % des salariés résident et travaillent dans la même commune. Les disparités entre communes sont moins fortes pour les autres types d'emplois publics.

La spatialisation de l'emploi public dans l'agglomération de Grenoble est fortement marquée par une répartition fonctionnelle des activités du secteur public. La répartition de la population totale indique que la commune centre compte pour un peu plus du tiers de la population de l'ensemble de l'agglomération (37 %). Les communes directement limitrophes ont des tailles importantes : trois d'entre elles ont plus de 20 000 habitants (Echirolles, Fontaine et St Martin d'Hères). Quatre autres communes de l'unité urbaine ont plus de 10 000 habitants (Meylan, Pont-de-Claix, St Egrève, Seyssinet). Cette forte densité urbaine pourrait se traduire par une relative dispersion des services administratifs dans l'agglomération.

Si l'on reprend les distinctions utilisées par l'analyse des spécialisations fonctionnelles des villes³ (INSEE Rhône-Alpes n° 95), les emplois publics participent à la reproduction sociale simple comme à la reproduction élargie (c'est-à-dire aux services destinés aux ménages et aux citoyens, dont une partie sont discriminants socialement et territorialement). En termes de fonctions individuelles, les emplois publics concernent plutôt des fonctions d'autorité (administration publique au sens strict), des fonctions de reproduction humaine (santé, formation, culture), mais aussi de recherche-développement. Alors que l'agglomération apparaît comme l'aire géographique pertinente pour caractériser les activités de type urbain, la « grille d'analyse structurale » croisant les fonctions collectives et individuelles classe Grenoble parmi les agglomérations spécialisées dans les fonctions péri-productives

3. La classification des agglomérations selon leur spécialisation fonctionnelle se fonde sur les recensements de 1982 et 1990, sondage au quart, effectifs comptabilisés sur le lieu de travail.

de production-circulation-intermédiation et rassemblant un fort emploi dans les fonctions de production abstraite (recherche, gestion, commercial-marketing). On peut noter que la région Rhône-Alpes est la seule région à compter plusieurs agglomérations de ce type (Grenoble mais aussi Annecy, Lyon et Valence). L'importance de la fonction production-circulation-intermédiation apparaît liée, dans le classement des agglomérations, au développement de la reproduction sociale élargie, et à une faible part d'emplois de production industrielle. La sur-représentation des fonctions de gestion, recherche, commercial-marketing et culture, correspond à un profil de « pôle de recherche ». Les fonctions de reproduction élargie sont fortement concentrées dans la commune de Grenoble et trois autres communes (St Egrève et La Tronche pour les hôpitaux ; St Martin d'Hères pour l'université). La fonction de reproduction simple (les écoles et les lycées, notamment) est dispersée dans l'ensemble des communes. Les emplois correspondant aux fonctions d'autorité sont rassemblés dans la commune centre, pour sa composante administration d'État décentralisée, alors que les administrations publiques « locales » sont réparties dans les diverses communes. Enfin, la participation de l'emploi public au pôle de recherche est concentrée sur quelques communes (Grenoble, St Martin d'Hères, Meylan).

Constaté l'importance relative de l'emploi public et sa structure est déjà en soi un préalable pour comprendre les spécificités locales en matière d'emploi. Mais quels liens ce type particulier d'emploi entretient-il avec les économies locales ?

L'emploi public est-il un emploi local ?

L'impact économique de l'emploi public a été principalement analysé à un niveau macroéconomique. Les simulations de modèles nous indiquent que la création d'emplois de fonctionnaires a par nature un fort impact direct sur l'emploi et induit une dégradation modérée des déficits publics en raison d'une récupération partielle de la dépense publique sous forme de cotisations sociales, d'impôts payés par les nouveaux employés et de réduction des prestations chômage (Cornilleau, 1993). Ce point de vue contribue à présenter la création d'emplois publics temporaires, qui permet de plus une flexibilité des interventions publiques, comme un instrument efficace de lutte contre le chômage.

Ces analyses macroéconomiques ont leurs propres limites qui tiennent d'abord aux hypothèses nécessaires à de telles simulations. Mais au niveau local qui nous intéresse plus spécialement ici, il faut prendre en compte des effets de spatialisation des conséquences des interventions publiques et leurs niveaux de décision. Même s'il était possible de faire des estimations de l'incidence de l'emploi public sur l'économie locale en termes de distribution de revenus, de consommation et d'effets induits sur le secteur privé, ce serait au prix d'hypothèses mêlant don-

nées locales et indicateurs macroéconomiques (Ergan, 1989).

La simple appréciation du poids relatif de l'emploi public montre l'importance décisive qu'il peut avoir pour l'économie d'une agglomération. Le cas de Grenoble est d'autant plus remarquable qu'il ne s'agit pas d'une métropole régionale (comme Toulouse ou Rennes). D'autres indicateurs renforcent le constat d'une forte relation entre le secteur public et le développement de l'économie grenobloise : le niveau des dépenses de l'État par habitant y est plus élevé que pour l'agglomération lyonnaise et le développement de son secteur industriel est largement dépendant de commandes publiques (*L'Œil*, 1993).

Mais l'emploi public observé localement relève-t-il de logiques « locales » ? Une hypothèse courante est qu'en France la décision en matière d'emploi public serait prise d'abord au niveau central, les niveaux décentralisés n'intervenant que dans la répartition de ces emplois ou dans la création d'emplois dégradés. De plus, le renforcement des contraintes de financement public tendrait à laisser une



faible marge de manœuvre aux échelons décentralisés dans leur gestion de l'emploi public.

La gestion de l'emploi public relève de règles complexes qui sont parfois fixées selon plusieurs niveaux administratifs. Ainsi, les effectifs de la fonction publique territoriale sont gérés à la fois par des règles nationales (en ce qui concerne les conditions de l'accès au statut) et par les collectivités publiques elles-mêmes (pour le recrutement). L'emploi public local est une variable politique qui permet d'afficher des styles de gestion. Une gestion « vertueuse » des finances publiques pousse à la recherche de l'effectif minimum. Une gestion « efficace » du service public privilégie la qualité des services offerts par les collectivités. Une gestion « politique » des effectifs est plus sensible à la conjoncture économique mais aussi électorale, ce qui entraîne une succession de modes de gestion. L'important, au moins dans le cas français, est que les règles de cette gestion sont largement fixées au niveau central, et non local. Par contre, ce que l'on peut observer, ce sont des usages locaux diversifiés des mesures.

L'effet local des politiques nationales

Les décisions politiques nationales qui modifient les statuts des salariés, en matière de nationalisation et en matière de décentralisation, ont des implications qui ne sont pas seulement statistiques. Les nationalisations de 1982 (sous le gouvernement de Pierre Mauroy) ont été suivies d'une première vague de dénationalisations en 1986 (sous le gouvernement de Jacques Chirac) qui, dans la région, n'a pas touché les grands groupes industriels. Pour l'agglomération de Grenoble, on peut estimer que 8 100 emplois supplémentaires apparaissant dans la rubrique « salariés des entreprises publiques ou nationales » entre les deux recensements tiennent à ces transferts entre secteur privé et secteur public.

De 1982 à 1990, l'emploi public de l'agglomération de Grenoble a augmenté de 4 656 postes hors les entreprises publiques et nationales. Dans cette période les effectifs de salariés de l'État ont été réduits de 2 040 personnes, ceux des collectivités locales ont été augmentés de 7 212 personnes. Cette variation est fortement liée à la politique de décentralisation. La loi de décentralisation

de 1982 a entraîné des modifications profondes du périmètre des services de l'État déconcentré, qui se sont traduites par un partage des tâches et le transfert d'une partie des personnels, au profit du département. Ces transferts se sont échelonnés au rythme de la mise en place de la réforme. C'est ainsi que dans l'Isère, trois transferts principaux sont intervenus, le premier en 1982 au moment du partage des services de la préfecture et a concerné 350 personnes transférées aux services du Conseil Général; le deuxième en 1985, avec le partage des services de la DDASS, 650 personnes ont rejoint la DISS – Direction Santé Solidarité de l'Isère -; le troisième en 1987 où est intervenu le partage de la DDE qui a entraîné le transfert de 100 personnes au département (Marcou, 1990). Si on ajoute à ces chiffres les transferts de responsabilité de services beaucoup plus dispersés, musées, archives, bibliothèque centrale de prêt, etc., on arrive selon J. Marcou à un total de 1 200 emplois de fonctionnaires transférés de l'État au département c'est-à-dire environ 60 % des « pertes d'emploi » de l'État entre les deux recensements. Ces flux d'effectifs sont sans effet direct sur le volume total des emplois publics, hors entreprises publiques ou nationales.

Les usages des CES sont un bon exemple de la spécificité des usages locaux. L'appréciation statistique de l'ensemble des emplois aidés pose problème. Si l'État et les collectivités locales dans l'agglomération de Grenoble se répartissent à peu près à égalité le nombre des emplois aidés, les collectivités locales ont davantage recours aux Contrats à Durée Déterminée alors que l'État utilise plutôt des auxiliaires, stagiaires, Travaux d'Utilité Collective (dans le recensement de 1990). Les Contrats Emploi Solidarité représentent à eux seuls 10 % environ des effectifs employés dans les services publics, et beaucoup plus pour les associations bénéficiant d'un financement public. L'encadré suivant présente quelques indicateurs partiels sans qu'il soit possible d'établir un bilan détaillé.

La connaissance précise des fonctions occupées par les CES nécessiterait une recherche approfondie auprès des Directions Départementales du Travail qui en assurent le suivi. Dans le domaine culturel, les choix municipaux apparaissent décisifs: quant au nombre de personnes recrutées en CES dans les services des municipalités et dans les organismes en régie directe (il s'agit alors d'exprimer les priorités données aux activités culturelles, à la lutte contre le chômage, et de tester de nouvelles fonctions), et quant aux relations entretenues avec les associations culturelles ou socioculturelles employeurs potentiels de CES, (Ministère de la Culture, 1996).

Quelles dynamiques locales pour l'emploi public ?

Quand, entre les deux recensements, les effectifs des collectivités territoriales ont augmenté, en net, d'environ 6 000 personnes, quelle proportion de cet accroissement

INDICATEURS DU RECOURS AUX CES DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

CES dans le département de l'Isère :

1993

Total des CES employés par les collectivités territoriales ou les organismes agréés : 6 537 dont :

- communes et départements : 1 749 ;
- autres organismes : 4 788.

Source : *Effectifs des collectivités territoriales, INSEE.*

1996 (effectifs en fin de période)

Total des CES employés : 5 229 dont :

- collectivités territoriales : 1 396 ;
- établissements publics : 2 115 ;
- associations : 1 599 ;
- autres cas : 119.

Source : *Direction départementale du travail.*

Non-titulaires et CES employés au Conseil Général de l'Isère (1995) pour 1 535 postes budgétaires :

- CES : 241 ;
- emplois de contractuels et de non-titulaires : 322

Source : *Bilan social du Conseil général de l'Isère.*

Proportion de CES et de CDD dans les CHU en France :

- CES : 8,7 % des effectifs ;
- CDD : 2,2 % des effectifs.

Source : *Algoe Management, cité par Espace Social Européen, 16/2/96.*

CES du CHU de Grenoble en 1996 :

315 sur un effectif de 2 009 personnels administratifs et techniques et un effectif total de 7 321 (497 en 1993, 492 en 1994, 491 en 1995).

Source : *DRH du CHU de Grenoble*

relève de décisions liées à des choix de développement local, à des politiques d'emploi explicites ou à l'extension de services publics ? L'essentiel des évolutions observées tient-il à des transferts de responsabilités – et de ressources ? Peut-on parler d'une dynamique autonome à l'échelle des collectivités locales ?

Imputer l'évolution locale de l'emploi public aux seules décisions nationales, en particulier aux modifications de statut, serait excessif. Ainsi, l'impact des nationalisations de 1982 dans l'agglomération de Grenoble a été considérable : le nombre de salariés des entreprises publiques et nationales est passé de 4 672 en 1982 à 12 752 en 1990. Mais, dans l'agglomération de Grenoble, les établissements et filiales de grands groupes nationaux qui ont été concernés sont aussi ceux qui ont perdu près de 30 % de leurs effectifs entre 1987 et 1993.

La décentralisation instaurée par la loi de 1982 ne s'apparente, selon A. Delcamp (1994), ni aux concepts de *self government* britannique ou de *Selbstverwaltung* allemand, ni à une reconnaissance d'autonomies locales préexistantes : le paradoxe de la décentralisation à la française, c'est qu'elle est décidée par le pouvoir central. L'État accepte de se dessaisir d'une partie de ses compétences, non sans résistance de la part des services et des personnels concernés (Dammame et Jobert, 1995) au profit d'instances locales élues, pour des raisons d'efficacité et de démocratie. L'effet de dynamique qu'engendre au niveau local la décentralisation n'est peut-être pas celui qui était attendu. Bien plus que les transferts de compétences et de moyens en personnels et en ressources (taxes et dotation spécifique), « l'injonction » faite aux élus locaux (« vous êtes les patrons »), et le relâchement de la tutelle préfectorale (plus de contrôle a priori des dépenses publiques) ont conforté les démarches de développement local mais aussi de clientélisme. Les conséquences en sont un gonflement possible de l'endettement, mais aussi une compétition accrue entre collectivités et une incitation à la privatisation des services publics urbains.

Au terme de son analyse des éléments de la compétition entre villes aux niveaux local, national et européen, P. Le Galès montre en quoi le dynamisme qui en résulte, grands projets « modernistes », investissements de prestige, développement d'infrastructures, débouche sur le rôle accru des banques et des grandes entreprises dans la gestion des villes (Le Galès, 1993). La pression sur les décisions locales est à la fois technique : la « grande entreprise urbaine » (Lorrain, 1995) apporte les moyens d'études et de réalisation dont la ville ne dispose pas ou ne souhaite pas disposer, et financière : les grands projets d'investissements dépassent les capacités de financement classiques et conduisent à des montages financiers dont la contrepartie peut être une décision de privatisation. Dans les deux cas, l'impact en termes

d'emploi public peut se révéler négatif (les compétences techniques sont recherchées en externe ; la privatisation entraîne un changement de statut des personnels, même si l'emploi est préservé).

La naissance d'un secteur public local

L'emploi public local semble au total guidé par deux logiques contradictoires : celle de la gestion de services publics et celle de la cohésion sociale. La fonction de l'emploi public est moins économique que sociale, et s'exprime moins en termes macroéconomiques que de politique locale.

Bien que la connaissance de l'emploi public en lui-même soit déjà un enjeu important pour l'analyse locale de l'emploi, on doit élargir les critères juridiques et les définitions statistiques trop restrictives si l'on veut prendre en compte les évolutions qu'a connues l'organisation administrative locale. Ainsi, l'externalisation des services municipaux s'est développée (ou accentuée), contribuant aux transformations de l'emploi public local. D'une part, des politiques de privatisation se sont large-



Association Shebba, cours de formation à de jeunes CES. Marseille, quartier Saint-Barthélémy.

ment répandues, sous la pression des grands groupes prestataires de services urbains, entraînant des changements de statut pour les personnels et de nouvelles configurations de l'emploi public local. D'autre part, dans le domaine des « services collectifs d'assistance », qui recouvre les services culturels, sportifs et sociaux où le milieu associatif est très présent, l'externalisation consiste bien souvent à confier à des associations partenaires la production de certains services collectifs (avec ou sans mise à disposition de personnel et d'équipement). C'est notamment le cas pour des services destinés à mettre en œuvre les politiques locales de soutien à l'emploi, et dans lesquels les communes semblent préférer apparaître

comme partenaires plutôt que comme intervenants directs. La transformation des rôles et des compétences aux différents niveaux de la gestion publique locale a entraîné des recrutements, à l'origine sur des postes de contractuels (chargés de mission, responsables de projets urbains...), qui par la suite ont été transformés, en partie, en emplois fonctionnels répertoriés au «tableau type» des emplois de la fonction publique.

Le développement spatial des agglomérations qui s'opère au détriment des communes centres, mais avec une montée en puissance des communes périphériques (Lorrain, 1989), modifie l'organisation institutionnelle des administrations locales. La notion de secteur public municipal, plutôt que celle d'institutions municipales,

semble alors plus adaptée, la commune centre n'étant plus indépendante, mais insérée dans des réseaux multiples et soumise à des partages de responsabilités. Elle a souvent recours à des prestataires extérieurs de statut privé, à des sociétés anonymes d'HLM, à des associations pour intervenir dans le secteur social, tout en participant à des structures de communauté urbaine, de syndicat ou de district. Cette évolution des rôles et des fonctions n'est pas sans conséquence sur l'emploi public local mais aussi sur l'emploi local dans son ensemble par les effets d'entraînement ou de substitution qu'elle produit.

Christine Beauviala-Ripert, Yves Saillard

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Cornilleau G., «Analyse économique et emploi public», *Document de travail OFCE*, 21 janvier 1993.

Damamme D., Jobert B., «La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique», *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, février 1995, pp. 3-30.

Delcamp A. (éd.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, 1994.

GID, «Isère, emploi et territoire», *Les Cahiers de l'Isère*, n° 7, juillet 1995.

Ergan L. (éd.), *L'emploi public, facteur de la croissance urbaine. Le cas du bassin d'emploi de Rennes*, Rapport de recherche AUDIAR, UHB, CERETEB, Direction régionale de l'INSEE, 1989.

Grémion C., «Service public et décentralisation», *Projet*, n° 220, décembre 1989.

INSEE, *Recensement général de la population 1990*, 1992.

INSEE Rhône-Alpes, «Les spécialisations fonctionnelles des villes», *Les dossiers* n° 95, mars 1995.

Laboratoire d'Observation de l'Économie et des Institutions Locales, «La RUL ou les infortunes de la vertu. Diagnostic de l'économie de la Région Urbaine de Lyon», Rapport au SGAR de la région Rhône-Alpes, 1993.

Le Gales P., «Villes en compétition?» in: Biarez S., Nevers J.-Y. (textes réunis par), 1993, *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du Colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993, pp. 443-461.

Lorrain D., «La grande entreprise urbaine et l'action publique», *Sociologie du Travail*, n° 2, 1995, pp. 199-220.

Lorrain D., «La décentralisation comme une histoire en train de se faire», in: *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 495-504.

Lorrain D., «La montée en puissance des villes», *Économie et Humanisme*, n° 305, janvier, 1989.

Marcou J., «Le département de l'Isère, collectivité territoriale décentralisée», *Notes et Études Documentaires* n° 4919, Paris, La Documentation Française, 1990, pp. 133-149.

Martin G., «Les mutations de l'emploi social», Note de travail ERES, juin 1997.

Massal P., «L'origine géographique des agents de l'État. Des recrutements spécifiques par région», *Économie et Statistique*, n° 264, 1993.

Meron M., «Géographie de la Fonction publique d'État. A chaque ministère sa logique», *Économie et Statistique*, n° 222, 1989.

Meron M., Rabin B., «Salariés de l'État, salariés des collectivités territoriales. Deux mondes», *Économie et Statistique*, n° 222, 1989.

Ministère de la Culture, «Les usages du Contrat Emploi – Solidarité (CES) dans le domaine culturel», *Développement culturel*, n° 115, octobre 1996.

Rigaudiat J. (Groupe présidé par), *Gérer l'emploi public*, Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation Française, 1994.

> **Christine Beauviala-Ripert** est chercheur IREPD, économiste.

> **Yves Saillard** est chercheur CNRS-IREPD, économiste.

Les deux auteurs participent à une recherche sur «Les dispositifs institutionnels locaux de l'emploi. Le cas de l'agglomération grenobloise», dans le cadre du Programme «Ville et Emploi» du Plan Urbain.