

2001 PLUS



VILLE ET EMPLOI

Enseignements d'un programme de recherche



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, résitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux États-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux États-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor - 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg - 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger - 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris - 1998)
- 47 **Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye - 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann - 1999)
- 49 **Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays** (Vincent Fouchier - 1999)
- 50 **L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine** (Philippe Haeringer - 1999)
- 51 **L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas** (Claude Vaclare - 2000)

PRÉSENTATION

Sommaire

INTRODUCTION 5

I - L'EMPLOI LOCAL

1. Stratégies des entreprises : pratiques d'embauche et de gestion locale de l'emploi 7
2. Les transformations du travail : travail, activité, ou œuvre ? formes d'emploi nouvelles ou proto-industrielles ? 9
3. La notion de système local d'emploi 11
4. Le rôle méconnu de l'emploi public dans les systèmes d'emploi locaux 17

II - RÉGULATION LOCALE DE L'EMPLOI

1. Notion de régulation territoriale ou intermédiaire 23
 2. Milieux professionnels et régulation locale de l'emploi 24
 3. La formation, enjeu de la régulation locale de l'emploi 27
 4. Formes de régulation locale de l'emploi atypique 29
 5. Les politiques locales d'emploi : quelles marges de manœuvre ? 30
- Conclusion 33

III - EVOLUTION DE L'EMPLOI ET MUTATIONS URBAINES

1. Evolution de l'emploi et armature urbaine 35
2. Evolution de l'emploi et structuration des espaces urbains 40

CONCLUSION 47

ANNEXES

1. Chômage et territoire : quelques chiffres. 53
2. Les difficultés de connaissance de l'emploi public. 55
3. Liste des recherches du programme «ville et emploi» 57
4. L'offre d'emploi intermittent dans l'audiovisuel et les spectacles 59

Ce numéro, présenté en commun par la Direction de la recherche (DRAST) et le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA), constitue une synthèse d'un programme de recherche du Plan urbain (aujourd'hui devenu PUCA) et du ministère de la Recherche, intitulé "Ville et emploi". C'était là un exercice difficile, aussi la rédaction tient-elle à remercier Evelyne Perrin (PUCA) et Nicole Rousier (CNRS, université de Grenoble) d'avoir accepté de l'effectuer pour "2001 Plus"¹. Si ce numéro se réfère essentiellement aux recherches menées dans le cadre du programme, il s'efforce également de replacer celles-ci dans un cadre plus large, en faisant référence à des recherches ou des problématiques antérieures.

Hier encore, les grandes entreprises structuraient largement les systèmes locaux d'emploi et créaient une ville à leur image : une ville fonctionnelle, une ville en quelque sorte "fordiste". Ce n'est plus le cas aujourd'hui où l'on assiste à une fragmentation croissante de ces systèmes. La notion de territoire et de système local d'emploi n'en perdent pas pour autant tout leur sens, mais ils se transforment profondément.

Désormais, la gestion de l'emploi se définit selon deux critères : la place de l'entreprise dans l'économie-monde et le niveau de qualification du personnel recruté. C'est ainsi que les entreprises de haute technologie ou les grandes entreprises recrutent leurs cadres au niveau mondial, les entreprises du tertiaire public à l'échelle métropolitaine, les PME traditionnelles à l'échelon régional et les très petites entreprises à l'échelon local... Pour les emplois non qualifiés, la proximité reste essentielle. En effet, la flexibilisation croissante des normes d'emploi et des horaires de travail, impose presque nécessairement une proximité géographique. Nous ne sommes pas loin ici de l'équation flexibilité = proximité. Et l'on voit d'ailleurs apparaître en France les prémices de ce que les américains appellent le "spatial mismatch" : les travailleurs ne sont plus là où se trouvent les emplois, et les cadres des banlieues résidentielles ne trouvent personne pour répondre à leur demande croissante de services.

L'emploi toutefois, progresse, même dans les zones péri-urbaines, créant de nouvelles centralités géographiques autour des centres commerciaux et de loisirs. Les bourgs et petites villes, surtout lorsqu'ils ont été industrialisés, peuvent, de leur côté, retrouver des atouts, offrant à la fois un cadre de vie agréable et une population susceptible de répondre à la demande de services locaux de proximité... (On pourra se référer, ici, aux pages de Ph. Haeringer sur la "mégalopolisation" à la Française, dans le n° 50 de 2001 "L'économie invertie")

Cette transformation des systèmes d'emplois est le premier enseignement de ce programme de recherche et celui-ci remet

¹ E.Perrin et N.Rousier ont également coordonné l'ouvrage intitulé "Ville et emploi, le territoire au cœur des nouvelles formes de travail" éditions de l'Aube, 2000, qui porte sur ce même programme de recherche.

en cause les modes actuels d'urbanisation, car un nombre grandissant de travailleurs sont et seront instabilisés, précarisés, La fin de l'emploi à durée indéterminée risque fort de signer l'arrêt de mort des modes actuels d'accession à la propriété et de l'habitat social des années 1930-1980. Les commissions appelés à statuer sur les cas de surendettement et les offices d'HLM sont d'ailleurs déjà confrontés à ce problème...

Un autre enseignement de ce programme est le rôle capital joué par l'emploi public local aussi bien dans le maintien de l'armature urbaine de la France (certaines villes dépendent presque exclusivement de l'emploi public et les recherches du programme "Ville et emploi" confirment, ici, les analyses de Laurent Davezies), que dans la structuration du marché local de l'emploi. En effet, les collectivités territoriales interviennent autant par le biais des marchés publics, par leurs politiques sociales, sportives et culturelles que par leurs politiques d'emploi proprement dite (recrutement de fonctionnaires, missions locales de l'emploi, entreprises d'insertion...). Les travaux des chercheurs mettent en évidence le rôle important qu'elles pourraient jouer et les marges de manoeuvre qu'elles pourraient trouver si tous ces secteurs d'intervention étaient réellement articulés entre eux, (ce qui est rarement le cas) afin d'agir de manière pensée et structurée sur l'emploi local.

Enfin, le programme montre que la ville et le territoire peuvent être une ressource pour les différents acteurs de l'économie.

En lien avec le numéro de "2001 Plus" sur "L'économie invertie", on reprendra, ici, le schéma, brièvement rappelé, de tripartition de l'économie proposé par F. Braudel. A la base, il y a un rez-de-chaussée de l'économie que Braudel nomme "civilisation matérielle" qui se caractérise par la rareté du numéraire et la prédominance du troc ou de l'échange de services. C'est en quelque sorte une économie de "survie". Au dessus de cette strate Braudel place l'économie de marché proprement dite : une multitude de très petites entreprises en concurrence vive entre elles. Celles-ci ne visent pas la recherche de positions dominantes mais avant tout l'amélioration lente d'un patrimoine (personnel ou matériel). Enfin, au sommet, la zone du capitalisme, que Braudel qualifie de contre marché, car la caractéristique des entreprises capitalistes est la recherche, non seulement de hauts profits (éventuellement spéculatifs), mais de positions dominantes, leur permettant, précisément, d'échapper aux règles de la concurrence régnant sur le marché. Braudel tenait énormément à cette distinction entre économie de marché et capitalisme. Pour lui, en effet ce ne sont ni les mêmes acteurs, ni les mêmes règles du jeu qui règnent dans ces deux "étages" de l'économie. Or, force est de constater que cette distinction n'a guère été reprise par la suite.

Il apparaît au fil de la lecture de ce numéro que quelque soit le niveau où l'on se place, les acteurs de ces différentes strates de l'économie savent faire de l'espace et

de la ville une ressource. Dans la sphère de la "survie" (sphère qui exclut les projets à moyen ou long terme) on trouve ces jeunes de Perpignan qui utilisent la rue comme bourse du travail informelle, ceux des cités de la région parisienne qui squattent des parkings pour des opérations de réparation automobile, ou ceux qui organisent des activités de livraison à domicile...

Dans la sphère de l'économie de marché on retrouve toute la gamme des commerces qui se nichent dans les "interstices urbains", mais aussi les milieux professionnels, liés à l'électronique (Grenoble), à l'aéronautique (Toulouse), ou ceux, en cours de structuration, liés à la culture et aux activités multimédia, et qui investissent les friches urbaines (La Belle de mai à Marseille), ou les quartiers de petits ateliers en déshérence (Montreuil). C'est dans cette sphère de l'économie de marché que, souvent, naissent les activités les plus novatrices et les plus porteuses du point de vue des dynamiques économiques locales, au point que les auteurs n'hésitent pas à parler de "districts productifs urbains" (en référence aux districts industriels italiens).

Enfin, et cela n'étonnera personne, la sphère du capitalisme sait également tirer partie du territoire, et l'étude du capitalisme familial dans le Nord est là pour montrer que, si celui-ci sait parfaitement structurer un territoire, il sait aussi le verrouiller... afin d'éviter que la concurrence ne s'y installe (cf. article de H. Nathan et H. Sabéran "Affaires de famille" dans Libération du 10 mars 2000).

Les "aménageurs", qu'ils se situent au niveau local ou aux niveaux régional ou national devraient donc pouvoir tirer des enseignements de ce programme de recherche. Comme il est déjà souligné plus haut, les statuts actuels d'occupation des logements se trouvent mis en cause par la flexibilité et l'instabilité croissante des emplois, il faudra donc chercher à adapter la ville à cette nouvelle donne, et il est douteux que l'urbanisme de ZAC constitue une réponse pertinente aux problèmes actuels.

Mais ces recherches montrent aussi que de multiples initiatives sont en train de naître, et qu'il appartient aux aménageurs d'en prendre connaissance afin d'accompagner ce mouvement sans l'étouffer² ; en facilitant, lorsque cela semble possible, le passage entre la sphère de la survie et la sphère de la petite économie de marché, en accompagnant celle-ci dans ses initiatives par des politiques foncières et d'aménagement adéquates, en évitant, enfin que certains territoires ne soient trop "verrouillés" par la sphère capitaliste. Tout ceci demande une approche fine de la ville et du territoire, pour laquelle les collectivités territoriales semblent le mieux placées, même si l'action de l'Etat reste indispensable dans certains domaines (fiscalité, droit de l'urbanisme, statut d'occupation des logements, régulation de l'emploi...)

M.J. Roussel

² Là encore, on pourra se référer utilement à la quatrième partie ("L'action") du n° 50 de 2001 Plus, "L'économie invertie", Ph. Haeringer.

VILLE ET EMPLOI

Enseignements d'un programme de recherche

Evelyne PERRIN,

Chargée de mission au PUCA, ministère de l'Équipement

Nicole ROUSIER,

IREPD, CNRS, université Pierre Mendès France, Grenoble

INTRODUCTION

Au milieu des années 1990, de nombreux travaux de recherche ont été publiés sur les évolutions spatialisées de l'emploi d'une part, et sur les problèmes sociaux de certains quartiers urbains d'autre part. Même si, dans la plupart des cas, ces deux axes de travail sont travaillés séparément¹, une articulation entre eux est implicitement acceptée, sous la forme de deux hypothèses.

- D'une part, le contenu en emplois de la croissance économique actuelle est insuffisant pour répondre à la demande de ceux et celles qui cherchent un emploi. Le marché du travail devient de plus en plus sélectif et rejette ceux qui ne répondent pas aux normes de qualification requises.

- D'autre part, la localisation résidentielle de ces exclus du marché du travail n'étant nullement un processus aléatoire, la concentration des ménages à faible revenu, et plus encore des jeunes de familles populaires, dans certains ensembles d'habitat social et certains quartiers urbains focalise les tensions sur des morceaux de ville. On parle alors de quartiers de la relégation, quartiers-ghettos de chômeurs et de jeunes en mal d'insertion professionnelle.

Cette présentation, aussi logique soit-elle, ne s'interroge guère sur des interactions plus diffuses entre les dynamiques urbaines et les dynamiques d'emploi et semble réduire la politique de "la ville", dans une période de chômage de masse et de longue durée, à une politique de traitement social des conséquences des évolutions de l'emploi sur certains quartiers. Le rapport présenté par Jean-Pierre Sueur au ministre de l'Emploi et de la solidarité "Demain la ville" (février 1998) s'élève contre cette conception : "*Confiner le ministère de la ville dans la ville qui va mal ou dans la ville périphérique, c'est inscrire dans nos institutions la ville à double vitesse*". Ce rapport, comme d'ailleurs le récent rapport au Premier ministre de Chantal Robin-Rodrigo et de Pierre Bourguignon "*Le territoire de la cité au service de l'emploi*" (juin 1999), développe un argumentaire politique convaincant sur la nécessaire articulation entre politique de développement économique et

politique d'emploi au niveau territorial, sur la mutualisation financière de la gestion des problèmes locaux au niveau des agglomérations, sur l'importance d'une politique urbaine multidimensionnelle.

• Raisons d'être d'un programme

Il nous a semblé que l'on pouvait reprendre à notre compte en 1995 ce que Henri Coing disait au début des années 80 : "*La recherche sur la ville et la recherche sur l'emploi se sont développées chacune de leur côté de manière indépendante, et sans guère se rencontrer. Or, développement industriel et développement urbain sont liés... La ville, c'est le marché sur lequel s'opèrent l'achat et la vente de la force de travail*"². En quinze ans, l'économie productive est devenue une économie de services, l'organisation industrielle a été transformée, le contenu du travail a changé, les contrats de travail précaires se sont multipliés et le taux de chômage a quasiment doublé. Un encouragement à la reprise de recherches sur le rapport entre ville et emploi s'avérait nécessaire, pour renouveler les problématiques sur la spatialisation de l'emploi et du chômage et alimenter ainsi les réflexions des décideurs politiques locaux. C'est pourquoi, avec le soutien du ministère de la Recherche, le Plan Urbain du ministère de l'Équipement a lancé en 1995 et 1996 un programme de recherche sur le thème "Ville et emploi", en partenariat avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et la Délégation Interministérielle à la ville. Dix-sept recherches ont été sélectionnées et financées dans le cadre de ce programme. La variété des disciplines mobilisées, des terrains étudiés et des thèmes privilégiés, rend difficile la synthèse d'un nombre aussi important de travaux ayant chacun leur logique propre, même si toutes les équipes retenues ont accepté de sortir de leur domaine habituel de compétence pour centrer la réflexion sur le fonctionnement concret d'un marché local du travail et sur les articulations entre les évolutions de l'emploi et les dynamiques urbaines. Il nous semble toutefois essentiel, d'en tenter une lecture transversale et de donner une idée de la richesse des informations et des matériaux collectés en les regroupant autour d'un nombre limité de thèmes.

¹ Du point de vue des disciplines, des échelles et des méthodes.

² H. Coing, 1982. La ville, marché de l'emploi. PUG, 4^e de couverture.

• L'emploi local

Dans une période dominée par les thèmes de la mondialisation et de la financiarisation de l'économie, il n'est pas inutile, tout d'abord, de s'interroger sur l'existence de **stratégies locales d'emploi** de la part des entreprises, sur l'autonomie de gestion de l'emploi des établissements locaux. La notion même de système local d'emploi a-t-elle encore un sens dans une période d'éclatement des employeurs et des emplois ? Deux aspects forts ressortent des travaux.

L'analyse d'un système local d'emploi ne peut plus se réduire au repérage des grands employeurs qu'étaient les groupes industriels qui structuraient les "chaînes locales de mobilité" et définissaient les normes locales d'emploi. Il est donc indispensable de construire des typologies d'entreprises selon les critères conjoints du rapport au marché, du rapport à l'emploi et du rapport au territoire. Globalement, on peut toujours dire que la gestion locale de l'emploi est la gestion d'un emploi faiblement qualifié. Mais la prise en compte de la diversité des entreprises locales est une nécessité pour les pouvoirs publics locaux qui ne peuvent concevoir une seule modalité de relation entreprises/collectivités locales, ni en termes d'insertion-formation-emploi, ni en termes d'aménagement urbain.

D'autre part, les recherches ont clairement mis en évidence l'émergence ou le maintien de formes d'emploi bien différentes de l'emploi salarial classique, qui demeurent cachées dans des *replis* ou des *interstices* urbains. Or, ce sont précisément ces emplois qui représentent soit des activités de survie pour les populations marginalisées par l'économie officielle, soit des bases de lancement pour des activités nouvelles, selon des formes d'organisation du travail et de construction du marché différentes des activités formalisées. Enfin, un des autres apports de ce programme est de remettre, au cœur de l'analyse locale de l'emploi, la gestion locale de l'emploi public, et tout particulièrement de l'emploi des administrations publiques locales.

• La régulation territoriale de l'emploi

Les chercheurs, à partir des approches sur l'économie territoriale et le développement ou à partir de l'analyse de ces emplois plus ou moins informels, en viennent à s'interroger sur les modalités territorialisées de régulation de l'emploi. Sont alors proposées différentes approches, portant d'une part sur les milieux

professionnels locaux (milieux patronaux à fort ancrage local, communautés professionnelles en émergence, communautés ethniques), et, de l'autre, sur les institutions locales. Ce thème des régulations publiques locales de l'emploi est apparu fortement dans de nombreux travaux, soit pour émettre des réserves sur les marges de manœuvre au niveau local, soit pour insister sur l'importance d'une mise en cohérence des différentes politiques locales en faveur de la création d'emplois : gestion de l'emploi public, passation des marchés publics, politiques sectorielles diverses et politique d'emploi au sens strict.

• Réseau urbain, formes urbaines et emploi

Les questions sur le rôle des formes urbaines, de la taille des villes et de leur place dans l'armature urbaine, dans le fonctionnement ou la spécificité des marchés locaux du travail ont été traitées sous des thèmes variés. Le premier thème précise l'impact sur l'armature urbaine de ces évolutions de l'emploi, en termes de spécialisation fonctionnelle des villes et de transformation du rôle des villes moyennes. Les histoires économiques locales pèsent plus lourd que l'effet de la taille des villes dans la transformation de la structure des activités et des emplois qui concerne tous les niveaux de la hiérarchie urbaine. Le deuxième thème, assez classique, est celui des disparités socio-spatiales et des mobilités différenciées domicile-travail, mais il a été évoqué en insistant sur les dynamiques à l'œuvre dans les espaces péri-urbains, espaces technologiques, espaces commerciaux, centres de services et de commerce à la périphérie des aires métropolitaines. En mettant l'accent sur l'urbanisation diffuse, on voit l'émergence de nouveaux rapports entre pôles d'emploi et développement urbain. A partir d'enquêtes approfondies sur ces emplois, se repose selon des modalités renouvelées la question des couches moyennes, ciment social de l'urbanisation antérieure, qui éclatent et se recomposent dans l'espace urbain.

Ainsi, **malgré la mondialisation, le territoire garde un sens** et le local est une échelle pertinente d'analyse et d'intervention, bien qu'il soit soumis aux contraintes de la globalisation économique et financière. Il nous semble que les travaux du programme "*Ville et emploi*" permettent de mieux dessiner les contours de ce que peuvent être les marges de manœuvre des collectivités territoriales et urbaines en matière d'emploi. Ne pouvant être exhaustives dans cette présentation, nous renvoyons à la lecture détaillée des recherches ou des publications auxquelles elles ont donné lieu.

I. L'EMPLOI LOCAL

S'intéresser, comme l'ont fait les équipes du programme "Ville et emploi", à la dimension locale de l'évolution de l'emploi, c'est tenter de comprendre en quoi et pourquoi les processus de mise au travail, de création d'activités nouvelles, les relations entre employeurs et employés, continuent à être différenciés selon les contextes territoriaux. Cette question est essentielle au moment même où les exigences de "flexibilité", de "mobilité", de "compétitivité", apparaissent de plus en plus comme des contraintes "extérieures", a-territoriales, imposant des normes et des principes de sélection de la population active. Les travaux sont nombreux sur les évolutions générales du marché du travail et la déstabilisation du statut salarial qui s'était progressivement consolidé après-guerre. Mais bien peu situent ces évolutions dans leur contexte, alors que les réseaux de relations sociales dans lesquels se construisent les relations de travail et d'emploi sont fortement marqués par l'histoire et les caractéristiques des sites.

1. STRATÉGIES DES ENTREPRISES : PRATIQUES D'EMBAUCHE ET DE GESTION LOCALE DE L'EMPLOI

Au-delà des chiffres globaux sur le nombre d'emplois, les qualifications et la nature des contrats de travail, certaines équipes ont essayé d'entrer dans la "boîte noire" de la gestion des ressources humaines par les entreprises, pour reprendre les termes de Bernard Morel et Thierry Fellmann³. Comprendre les stratégies de recrutement, les modes de gestion des personnels, les dispositifs d'acquisition et de validation des compétences, les décisions de sous-traiter certaines activités, sont des objectifs essentiels d'analyse pour tous ceux qui veulent comprendre les évolutions récentes, mais encore plus pour ceux qui ont en charge des dispositifs d'insertion pour les jeunes, et les moins jeunes, sans emploi.

1.1. Types d'entreprises et création d'emplois

Parler d'emploi local, ne serait-ce pas faire l'hypothèse que les entreprises locales ont un mode de création d'emplois (nombre et qualité des postes de travail) différent des entreprises non locales ? C'est pour tester cette hypothèse que Jacques Igalens et Christine Vicens ont analysé les conséquences, en termes de gestion des ressources humaines, de l'adjudication de marchés publics de la ville de Toulouse à des entreprises, selon que ces entreprises sont des entreprises locales indépendantes, des entreprises locales dépendantes de centres de décision extérieurs, ou des entreprises extérieures⁴. Alors que la très grande majorité des chantiers sont confiés à des entreprises locales de BTP, l'analyse a porté sur la comparaison de l'impact en emplois des mêmes types de chantiers, selon qu'ils sont confiés à des entreprises locales ou extérieures. Or, le bilan comparé de ces chantiers ne permet pas de repérer de différenciation de l'impact en emplois selon le statut de l'entreprise ou la localisation de son siège social, d'autant plus que la création d'emplois apparaît très faible. Si ponctuellement le besoin se fait sentir de recourir à du personnel supplémentaire pour tenir les engagements, les entreprises font appel à l'intérim et non pas à l'embauche, et ce, qu'elles soient locales ou non locales.

Plusieurs équipes apportent des éléments intéressants d'information sur la gestion de l'emploi par les établissements locaux, en discutant les notions d'emploi local ou de gestion locale. La première caractéristique, commune aux études menées sur des bassins d'emploi de métropoles régionales françaises, c'est la confirmation de la grande diversité des modes de gestion de la main d'œuvre par les entreprises, rendant par là même difficile le repérage de pratiques territoriales spécifiques. L'enjeu est alors de repérer les principes de différenciation, entre les entreprises, concernant la mobilisation de la main d'œuvre, afin de préciser les types d'entreprises et les types de population active pour lesquels le local est un élément structurant.

³ B. Morel, T. Fellmann, 1997. Les systèmes d'emploi face à la métropolisation marseillaise : éclatement, cohérence, interventions publiques. Rapport pour le Plan Urbain. Marseille, PISTE-GREQAM.

⁴ J. Igalens, C. Vicens, 1997. Liaisons entre budget municipal et emploi. Rapport pour le Plan Urbain. Toulouse, LIRHE.

1.2. Types d'entreprises et embauche

Pascal Busiaux dresse un constat, à partir de l'étude des pratiques d'embauche des entreprises de Caen⁵, que d'autres travaux comme l'enquête exploratoire sur les stratégies de recrutement des entreprises marseillaises, permettent de valider. Il distingue les entreprises traditionnelles et paternalistes, fortement enracinées dans leur environnement qui mettent en œuvre des pratiques d'embauche faisant appel à des réseaux d'interconnaissance, et les entreprises bureaucratiques et modernistes qui ont des pratiques de recrutement formalisées, déconnectées du contexte local.

– Dans les **entreprises bureaucratiques** et les grands organismes parapublics, le marché interne du travail est essentiel ; le recrutement extérieur est soumis à des règles strictes de diplômes ou de réussite à des concours nationaux. Qu'il s'agisse de recrutement par concours pour les organismes qui embauchent, ou de mobilité géographique entre établissements pour les entreprises en restructuration, la formation interne reste une priorité pour la professionnalisation de la main d'œuvre et le maintien des compétences propres à l'entreprise (le temps de formation représente, par exemple, 7 % du temps de travail à l'INSEE Marseille, et le poids des dépenses de formation est 4 à 5 fois supérieur au taux légal à Elf-Atochem Fos et Martigues).

– Dans les **entreprises traditionnelles** et paternalistes, PME anciennes de l'industrie et du commerce (qui se distinguent par leur appartenance à des secteurs plus ou moins ouverts à la concurrence internationale), fortement inscrites dans le tissu économique local, l'embauche se fait essentiellement par les réseaux d'interconnaissance qui assurent la "réputation" du candidat, son expérience professionnelle, ses qualités personnelles. Dans les deux cas, la méfiance des employeurs est la règle à l'égard des institutions et de l'ANPE.

– Les **entreprises modernistes**, entreprises technologiques ou nouvellement implantées, se caractérisent par leur détachement vis-à-vis de leur environnement local. Recrutement interne et externe sont soumis aux mêmes critères de compétence, avec une forte formalisation des critères de sélection. Qu'elle soit réalisée par des cabinets de recrutement et des "chasseurs de tête" pour les cadres et les techniciens très spécialisés, ou par l'ANPE et des organismes de formation régionaux pour les ouvriers et employés, la sélection est formalisée. Les candidatures nombreuses sont, soit des candidatures spontanées, soit des réponses à des annonces passées dans la presse nationale ou régionale. La formation est une composante forte de la gestion des ressources humaines, tant pour l'adaptation

aux postes de travail que pour la mobilité interne.

Cette présentation des entreprises modernistes, à forte composante technologique, employant des techniciens et des ouvriers et employés qualifiés, peut être complétée par la description des modes de recrutement des **entreprises de distribution** et de service qui ont beaucoup contribué à la croissance et à la transformation des emplois dans les dernières décennies. L'étude de la politique d'embauche de certaines de ces entreprises sur la région marseillaise confirme une dissociation entre un recrutement au niveau national pour les cadres et agents de maîtrise et un recrutement sur une base locale pour le personnel peu qualifié. Pour les personnels de vente et de caisse à la FNAC ou à Décathlon, par exemple, ou pour les employés de l'entreprise de restauration collective Sodexo, le recrutement se fait localement, éventuellement par l'intermédiaire de l'ANPE, mais le plus souvent par le système de recommandation des réseaux locaux, familiaux ou de l'entreprise (anciens stagiaires). La proximité résidentielle des candidats est un critère de recrutement pour assurer une totale disponibilité du personnel. Ces réflexions sur le recrutement des employés de la grande distribution sont complétées par Virginie Bourdin et Martin Vanier dans leur travail très documenté sur les plate-formes commerciales en région lyonnaise⁶. Ils rappellent les résultats d'une étude menée à partir des bilans sociaux 1995-97 des trente grandes entreprises de distribution (206 000 emplois dans ces entreprises de plus de 300 salariés) : 10 000 emplois ont été créés en deux ans, essentiellement dans les magasins. Ces emplois de caissiers (en fait de caissières) et d'employés de libre service (majoritairement de jeunes hommes assurant le passage de la marchandise des camions aux gondoles) représentent plus de 80 % des emplois des hypermarchés, un peu moins dans les grandes surfaces spécialisées où dominent les vendeurs spécialisés comme dans les entreprises étudiées à Marseille. Ces "OS de la grande distribution" sont recrutés principalement sur des contrats à durée indéterminée, mais sur des contrats à temps partiel avec avenants, modalité retenue par les entreprises pour ajuster à tout moment les effectifs à leurs besoins. Cette disponibilité aux exigences de l'entreprise, correspondant à une maîtrise impossible par les employés de l'emploi de leur temps, nécessite le plus souvent une très forte proximité géographique résidence/travail.

1.3. Une adaptation nécessaire des dispositifs d'insertion

De ces études des pratiques d'embauche des entreprises, les chercheurs tirent des enseignements intéressants en ce qui concerne l'adaptation nécessaire des dispositifs d'insertion. Entre autres, en notant le poids

⁵ P. Busiaux, 1999. "Pratique d'embauche des entreprises caennaises", ch. 4 de *Emploi, dynamiques urbaines, politiques de la ville. L'agglomération de Caen, sous la direction de R. Hérin. Rapport pour le Plan Urbain. Caen, CRESO, LASMAS, Atelier des Cordeliers.*

⁶ M. Vanier, F. Scherrer, P. Boino, V. Bourdin, E. Gallot, M. Maïga, 1998. *La conurbation : nouvelles périphéries et précarité de l'emploi. Rapport pour la DATAR. Lyon, Institut d'Urbanisme, deuxième partie.*

de plus en plus fort donné aux qualités “personnelles” (mobilité, capacité de communication, abnégation, adhésion au changement) et l’importance des réseaux sociaux locaux dans la mobilisation de la main d’œuvre faiblement qualifiée, on comprend la difficulté croissante rencontrée par ceux qui sont en chômage de longue durée, qui sont isolés, ou qui vivent dans des familles éloignées du marché du travail. L’objectif apparaît donc de nouer des relations locales beaucoup plus fortes entre les responsables de l’insertion et les dirigeants d’entreprises petites et moyennes, ou d’établissements locaux de grandes entreprises disposant d’une certaine autonomie dans la gestion de la main d’œuvre, et qui emploient un personnel faiblement qualifié.

Les entreprises ainsi étudiées couvrent une vaste gamme d’activités et de postes de travail, mais il s’agit dans tous les cas d’entreprises d’une certaine taille, proposant des emplois avec des statuts, même si la tendance est celle d’une flexibilité accrue. Certaines équipes de chercheurs ont, par ailleurs, privilégié l’analyse de secteurs d’activité plus informels, peu pris en compte dans les analyses macro-économiques sur l’évolution du travail et qui sont, en quelque sorte, cachés dans les replis de la ville.

2. LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL : TRAVAIL, ACTIVITÉ, OU ŒUVRE ? FORMES D’EMPLOI NOUVELLES OU PROTO-INDUSTRIELLES ?

Les transformations du travail revêtent aussi un caractère anthropologique qui est à prendre en compte dans l’analyse des mutations en cours. Comme le note Laurence Roulleau-Berger⁷, *“l’irruption de la précarité de l’emploi au cours de ces quinze dernières années pose question aujourd’hui sur le sens du travail. (...) Non seulement apparaît l’idée d’un continuum entre travail marchand et non marchand, entre activité et inactivité mais aussi l’idée de leur enchevêtrement (...) afin de comprendre les dynamiques et les réversibilités (...) qui caractérisent les séquences d’itinéraires (des individus en situation précaire).”*

2.1. La notion d’espace intermédiaire ; une culture de l’aléatoire

Les trajectoires de socialisation professionnelle de jeunes inscrits dans des projets culturels et artistiques autour de la friche de la Belle de mai à Marseille (sur le site d’une ancienne manufacture de tabac), et dans les quartiers Nord autour de divers projets associatifs,

sont faites d’une juxtaposition et d’une superposition de différents statuts de travail. On y retrouve l’emploi salarié permanent, le travail à temps partiel, généralisé, qui est une forme de partage du travail, les statuts intermédiaires – CES (Contrat Emploi Solidarité), CEC (Contrat Emploi Consolidé) en CDD (Contrat à durée déterminée) ou CDI (Contrat à durée indéterminée), CEV (Contrat Emploi Ville) en CDD ou CDI, le statut d’intermittent du spectacle, celui de pigiste –, le bénévolat, le RMI... Sur la friche de la Belle de mai, un noyau dur d’emplois est constitué de statuts “stables” et entouré d’une périphérie de statuts précaires ; sur certains projets le noyau dur est constitué de statuts précaires et la périphérie correspond surtout au bénévolat. A la friche, le nombre de postes a augmenté de 33 à 69 de 1992 à 1995 du fait de la création de nouvelles structures ; quand les équipes de travail apparaissent constituées, les statuts se consolident. Mais on reste toujours dans l’aléatoire, car ces emplois non sédentaires se développent le temps des projets ou des événements et les lieux sont toujours menacés de disparaître.

La notion “d’espace intermédiaire” permet de penser ces situations de précarité où les individus sont définis comme des acteurs, disposant d’une capacité d’interprétation, d’invention des rôles, même s’ils sont toujours conditionnés par leurs histoires familiales, scolaires et sociales antérieures. Dans ces activités diverses, souvent difficiles à classer, s’inventent des normes de travail et d’activité qui peuvent intervenir dans la reformulation de règles d’accès au travail salarié. *“Naissent alors des cultures qui accumulent des écarts avec des dynamiques de marché ou des dynamiques institutionnelles : les cultures de l’aléatoire(...), fondées sur l’incertitude comme mode de vie, sur la non-appartenance à un espace social dont les contours seraient bien définis.”*

Les observations menées par Alain Tarrus sur les jeunes de Perpignan⁸ vont dans le même sens : à la rareté de l’emploi pour les jeunes sans qualification, notamment d’origine maghrébine, mais pas seulement, répondent diverses initiatives des jeunes eux-mêmes pour trouver du travail, même au noir : dans les exploitations agricoles proches ou en Catalogne, dans les travaux de manutention ou de maçonnerie dans des entreprises artisanales ou chez des particuliers, dans l’hôtellerie catalane espagnole ; enfin, par des allers et retours de Perpignan au Maroc sources de divers échanges. Les activités les plus proches sont souvent repérées par les parents, eux-mêmes chômeurs, qui facilitent les embauches passagères de leurs enfants. Pour le travail dans les plaines agricoles du département, l’information d’une opportunité est donnée par des jeunes, originaires des villages, qui

⁷ L. Roulleau-Berger, 1997. Les mondes de la petite production urbaine. 2 tomes. Rapport pour le Plan Urbain. Aix en Provence, LEST. L. Roulleau-Berger, 1999. Le travail en friche ; les mondes de la petite production urbaine. La Tour d’Aigues, Editions de l’Aube.

⁸ A. Tarrus, 1996 ; Fin de siècle incertaine à Perpignan ; drogues, pauvreté, communautés d’étrangers, jeunes sans emplois et renouveau des civilités dans une ville moyenne française. Rapport pour la DIV. Université de Toulouse le Mirail. Rapport publié en 1997 aux éditions Trabucaire, Perpignan.

viennent nombreux à Perpignan et se joignent aux groupes de la rue. Les équipes de travail au noir formées par les jeunes peuvent se pérenniser de récolte en récolte, provoquant la création d'une équipe quasi permanente. Ce modèle est, il est vrai, essentiellement masculin, les filles pratiquant davantage les institutions et cherchant une émancipation par le travail salarié, quitte à s'expatrier. "Ces jeunes ont construit un dispositif, facilitateur de multiples mobilités, alors même qu'on les suppose soumis à l'anomie de leur condition économique (...). Et l'écart se creuse de plus en plus entre des populations qui entrent dans la logique (... souterraine) de leurs initiatives économiques et sociales et un univers urbain (...) de l'intervention lourde, institutionnelle, de l'appareil d'Etat qui, aux yeux de ces jeunes, n'accorde que de rares occupations professionnelles sans plus de lendemains que leurs propres initiatives, mais nettement moins rémunérées, et dépourvues de proximités sociales, de chaleur humaine."

2.2. Les interstices urbains

Hélène et Marc Hatzfeld et Nadja Ringart avancent aussi l'hypothèse de glissement entre les notions d'emploi, d'activité et d'œuvre dans leur analyse des nouvelles formes d'emploi dans les interstices urbains⁹. Les trois terrains étudiés, bien que très contrastés, sont considérés comme des interstices car en rupture avec l'espace majeur de la ville, et délaissés par les politiques d'aménagement. Il s'agit tout d'abord des passages du faubourg Saint-Denis dans le 10^e arrondissement de Paris, qui accueillent des ateliers de sous-traitance textile, souvent clandestins, pour le Sentier, mais aussi des restaurants et des salons de coiffure indiens et pakistanais très bon marché ; ensuite, du quartier du Bas-Montreuil, au tissu mixte habitat-activités, réinvesti par de jeunes entrepreneurs des métiers d'art et audiovisuels venus de Paris ; enfin, de la Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois, quartier d'habitat social très dégradé et frappé par le chômage où se déploient des activités de survie en partie souterraines. Les formes d'emploi y sont très différentes de celles de l'emploi salarial fordiste.

La relation d'emploi est d'abord une relation contractuelle d'échange entre deux personnes, inscrite dans l'espace et le temps, car conditionnée par sa durée ou sa répétition et par la proximité spatiale ou sociale entre les deux parties acteurs de l'échange. Dans les ateliers de confection du 10^e, derrière les apparences de salaires mensualisés, la rémunération est à la pièce ; les ouvriers ne sont pas payés pendant les mortes saisons mais peuvent effectuer des horaires de travail très élevés en période de pleine

activité. La rémunération est également à la tâche chez les coiffeurs et les restaurateurs des passages ; les congés ne sont pas payés, ni les accidents du travail déclarés. À la Rose des Vents, les coups de main donnés aux commerçants des marchés peuvent être payés en nature. Ceux donnés aux réparateurs automobiles clandestins peuvent donner lieu à des trocs. Dans le Bas Montreuil, les échanges de services sont très répandus entre artisans, décorateurs et artistes qui fonctionnent en milieu professionnel selon des réseaux d'interconnaissance facilités par la proximité ; les rôles de donneur d'ordre et de prestataire s'échangent en fonction des projets. Les emplois de courte durée dominent.

Malgré de nombreuses similitudes dans la flexibilité de l'usage du travail et dans les modes interpersonnels et non institutionnels de négociation du salaire, il faut toutefois remarquer les fortes différences, sur lesquelles on reviendra, dans les caractéristiques de la relation salariale selon les trois cas étudiés.

2.3. Nouveauté ou résurgence du passé

La question se pose de l'interprétation de ces formes d'emploi : sont-elles à proprement parler nouvelles, ou s'agit-il de la résurgence de formes d'emploi antérieures au salariat ? Bien que l'on retrouve dans ces formes dites "nouvelles" des traits du compagnonnage (Montreuil), de l'artisanat (Montreuil, la Rose des Vents), de la pure et simple exploitation pré-capitaliste (les passages parisiens), il n'y aurait pas simple résurgence de formes archaïques, car ainsi que le souligne Nancy Green dans son étude de la confection à New-York et à Paris¹⁰, *chaque époque, chaque lieu adapte ses réponses aux exigences de flexibilité de la production, même si des similitudes existent*. Pour Saskia Sassen¹¹, c'est même la caractéristique des villes globales que de pousser à "l'informalisation" toute une série d'activités économiques qui ne peuvent pas rivaliser, en termes de rentabilité et de compétition pour l'accès à l'espace, avec le noyau dominant de l'économie urbaine constitué par le secteur financier. Ces formes d'emploi qui apparaissent dans les interstices de la ville sont, d'une part, complémentaires de celles de l'espace majeur, permettant à des segments de la chaîne de production de se maintenir avec des coûts de production très bas. Elles peuvent, d'autre part, exacerber les rapports sociaux en créant dans certains cas des conditions très dures d'exploitation et de non protection de la main d'œuvre. Elles sont, enfin, exploratoires, dans le cas de l'intermittence du spectacle notamment, de modes alternatifs à la relation salariale classique, qu'il s'agisse de la recherche d'autonomie, du refus de la

⁹ H.Hatzfeld, M.Hatzfeld, N.Ringart, B.Bastien (collab.), 1997. Interstices urbains et nouvelles formes d'emploi. *Rapport pour le Plan Urbain, Paris, INTERSTICES*.

H. Hatzfeld, M. Hatzfeld, N. Ringart, 1998. Quand la marge est créatrice ; les interstices urbains initiateurs d'emploi. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

¹⁰ N.L.Green, 1994. "La main d'œuvre immigrée et l'industrie du vêtement. Au-delà de la culture et du capital", *Sociologie du Travail* n°2, pp. 165-184

¹¹ S. Sassen, 1999. *Postface de l'ouvrage coordonné par E. Perrin et N. Rousier, Ville et emploi, La Tour d'Aigues, à paraître, 1999.*

subordination inhérente au contrat de travail, de la montée de la relation de service au sein de la relation d'emploi ou de la déconnexion entre travail et salaire.

2.4. Le monde de l'art et l'emploi

Dans le domaine des activités artistiques et culturelles, Catherine Bernié-Boissard et Pascal Nicolas Le-Strat préfèrent parler de "*configurations d'activité*", plutôt que de système d'emploi, pour décrire le processus d'accès à l'emploi, qui ne peut être appréhendé indépendamment des phénomènes symboliques, sociaux, politiques et urbains qui affectent son développement ; accéder à l'emploi, c'est avant tout constituer son activité dans des univers à chaque fois spécifiques, en intégrant des variables difficilement systématisables (la notoriété, la distinction créative...) ; de plus, plusieurs mondes de l'art exercent leur activité dans le cadre d'un rapport commercial (vendre sa prestation et son œuvre) et non dans le cadre d'un rapport d'emploi ; enfin, l'intermittence démultiplie les occasions d'emploi et le nombre d'employeurs.

Plusieurs configurations d'activité sont identifiées par les auteurs à l'échelle de ces "*bassins de travail créatif-intellectuel*" émergents que constituent les agglomérations de Nîmes et Montpellier, agglomérations principales de la région Languedoc-Roussillon où sont recensées plus de 8 200 personnes relevant des professions culturelles en 1990 (soit 1,1% de l'emploi occupé, mais en forte augmentation) et où 6 400 artistes sont inscrits à l'ANPE régionale¹² :

– tout d'abord, l'**emploi salarial classique** que l'on rencontre dans les équipements culturels lourds (orchestre régional, conservatoire...) ; ces structures, mieux établies, possèdent souvent leur filière de professionnalisation et d'accès à l'emploi ;

– ensuite, le travail de type "**permittent**", qui associe intermittence de l'activité et permanence (relative) de l'emploi ; c'est le cas des manifestations culturelles structurantes de la vie locale, assurées d'une continuité de financement, telles que les grands festivals ; l'emploi le plus stable est l'emploi administratif et de gestion, les techniciens relèvent plus d'une logique de permittance, l'emploi le plus flexible concerne les artistes. Il existe pour cette activité en permittance des réseaux professionnels de certification de la qualité des prestations ;

– enfin, l'**entrepreneuriat social**, qui caractérise le vaste champ de l'activité culturelle diffuse où les

artistes exercent leur art contrat après contrat, projet après projet, et, "*entrepreneurs d'eux-mêmes*", sont tenus de créer et de gérer leurs propres conditions d'activité ; cette condition est marquée par sa forte flexibilité et par son financement éclaté ; elle est propice à l'appariement d'activités. Cet entrepreneuriat social s'exerce sous des formes juridiques les plus diverses, même si le cadre associatif est le plus fréquent.

La vulnérabilité économique est particulièrement forte dans ces configurations flexibles et explique le nombre grandissant d'artistes inscrits au RMI. Le revenu minimum représente souvent la voie d'entrée dans la profession et permet de tenir en attendant une reconnaissance suffisante ; il représente aussi l'ultime recours pour des artistes en deçà des minima requis pour accéder au statut d'intermittent du spectacle. Cette dissociation travail – revenu marque l'émergence d'une configuration d'activité où la catégorie du revenu a pris le pas sur les catégories du salaire et du profit, configuration qui caractériserait de plus en plus, selon des auteurs comme Alain Bertho, Maurizio Lazzarato ou Toni Negri¹³, le travail immatériel métropolitain en rupture avec le salariat de type fordiste.

3. LA NOTION DE SYSTÈME LOCAL D'EMPLOI

Peut-on se satisfaire du constat de cette diversité d'activités, de cet éclatement des formes d'emploi inscrites dans les différents espaces urbains ou peut-on repérer des relations structurées assurant le fonctionnement d'un système local d'emploi ?

3.1. Retour vers les années soixante dix

Un retour vers les recherches de la fin des années soixante dix et du début des années quatre vingt est nécessaire pour comprendre l'apport des travaux relevant de cette problématique et la reconnaissance ainsi apportée à la dimension territorialisée de l'emploi. Il faut en effet rappeler le nombre de publications qui, il y a une vingtaine d'années ont contribué à introduire l'espace dans l'analyse du fonctionnement du marché du travail. La liste est éloquent : "*les marchés locaux du travail*" (1978)¹⁴, "*le marché local du travail*" (1980)¹⁵, "*la ville, marché de l'emploi*" (1982)¹⁶, "*marché de l'emploi, entreprises et région*" (1984)¹⁷. Ces travaux ont, dans une période

¹² C. Bernié-Boissard, L. Dreyfuss, P. Nicolas-Le Strat, 1998. Ville et emploi culturel. Le travail "créatif-intellectuel" dans les agglomérations de Nîmes et Montpellier. *Rapport pour le Plan Urbain. Montpellier, ARPES. Voir aussi P. Nicolas Le Strat, 1998, Une sociologie du travail artistique. Artistes et créativité diffuse. Paris, L'Harmattan.*

¹³ A. Corsani, M. Lazzarato, T. Negri, 1996. Le bassin de travail immatériel dans la métropole parisienne. *Paris, L'Harmattan, et A. Bertho, M. Lazzarato, T. Negri, D. Rome, Apprentissages collectifs et gestion urbaine ; le cas de la Plaine Saint-Denis, recherche en cours du CERMU pour le Plan Urbanisme, Construction, Architecture.*

¹⁴ Commissariat Général du Plan, 1978. Les marchés locaux du travail. *La Documentation française, série Economie et planification.*

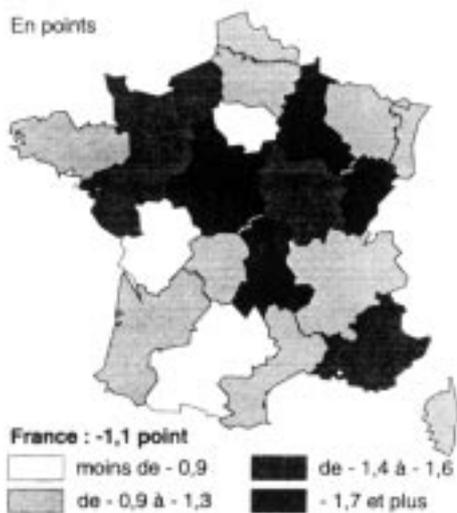
¹⁵ L. Mallet, 1980. Le marché local du travail. *Paris, Editions du CNRS.*

¹⁶ H. Coing, 1982. La ville, marché de l'emploi. *Presses Universitaires de Grenoble.*

¹⁷ D. Held, D. Maillat, 1984. Marché de l'emploi, entreprises et région. *Lausanne, Presses polytechniques romandes.*

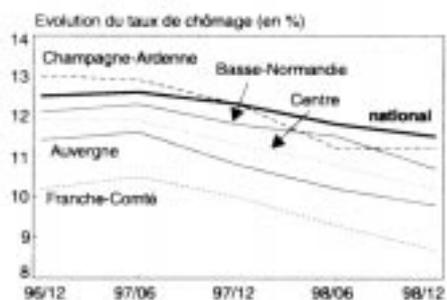
II - Variation des taux de chômage régionaux entre le 30.06.97 et le 31.10.98

En points



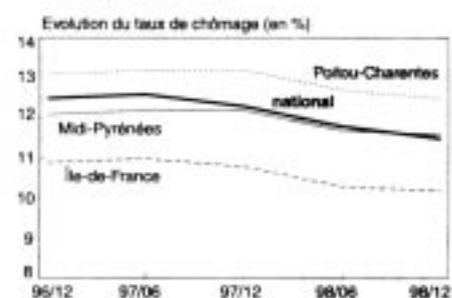
Source : section Synthèse et conjoncture de l'emploi, Insee

① Les cinq régions ayant pleinement profité de la baisse du chômage depuis fin 1996



Source : section Synthèse et conjoncture de l'emploi, Insee

② Les trois régions ayant le moins profité de la baisse du chômage depuis fin 1996



Source : section Synthèse et conjoncture de l'emploi, Insee

marquée par le débat sur l'opportunité d'action des collectivités locales en matière de développement économique et d'emploi, étayé l'argumentation sur la contextualité territoriale des dynamiques d'emploi et l'efficacité d'une intervention publique au niveau local. Ils ont favorisé la reconnaissance, dans les textes de loi de décentralisation de 1982, de la légitimité de l'intervention économique des collectivités locales pour soutenir le développement de leur territoire, même si ces textes ont rappelé la prééminence de l'Etat dans la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi. C'est dans ce cadre de réflexions que, pour améliorer la connaissance des spécificités locales du marché du travail, les directions régionales de l'INSEE et les directions régionales du travail et de l'emploi ont élaboré en 1982 un découpage du territoire national en 365 zones d'emploi (ramenées à 348 en 1994), ces zones étant définies comme l'espace à l'intérieur duquel une majorité d'actifs résident et travaillent. Conçues comme des espaces de recueil d'informations sur l'emploi et le chômage, ces zones d'emploi sont devenues progressivement un niveau d'action¹⁸.

3.2. La notion de système local d'emploi, hier...

Quel a été l'apport de ces recherches qui avaient reconnu la nécessité d'une approche spatialisée du marché du travail ? Tout en reconnaissant que la réalité du travail et du chômage était vécue par les individus dans un espace limité, les auteurs avaient souligné que les approches en termes de "marché" du travail, focalisant l'intervention des pouvoirs publics sur la réduction des "imperfections" liées à l'espace (par rapport à une conception pure et parfaite du marché) étaient inopérantes pour comprendre l'hétérogénéité des relations entre agents et l'importance des structures dans lesquelles fonctionne ce marché¹⁹. Ils ont ainsi proposé, comme Louis Mallet, une analyse en termes de système local d'emploi qui, d'une part, insiste sur le rôle prépondérant des entreprises et, d'autre part, n'isole pas les pratiques des entreprises des structures locales dans lesquelles elles s'insèrent (liées à la démographie, au système de formation, aux infrastructures d'équipement...). Les caractéristiques des entreprises (sectorielles, de taille, de pouvoir) et "*leurs relations de proximité définissent la spécificité du système, c'est à dire déterminent les salaires pratiqués et l'affectation de la main d'œuvre*". Ce renouvellement de l'analyse territorialisée devait beaucoup aux théories de la segmentation : les segments de marché du travail correspondent à des stratégies différentes des entreprises

pour utiliser la main d'œuvre... et "*le marché local du travail apparaît déterminé par les rapports entre les entreprises quant à l'utilisation de la main d'œuvre*"²⁰. On peut analyser le système local d'emploi comme une articulation de filières dans lesquelles s'insère la main d'œuvre : ces filières ou "*chaînes de mobilité*" relient les postes de travail entre eux par des chaînes de mobilité ascendante, de mobilité horizontale, des flux d'entrée/sortie d'activité qui combinent mobilité interne au sein de l'entreprise et mobilité professionnelle entre établissements, cette mobilité pouvant être locale ou extra-locale²¹. C'est dans la combinaison des emplois et l'existence de chaînes longues de mobilité ascendante que réside le dynamisme d'un système local d'emploi. Quelques études locales, nécessitant une connaissance fine des stratégies d'emploi des entreprises, avaient validé l'intérêt de cette approche, comme celle sur le bassin d'emploi de Neuchâtel, en Suisse²² ou celle plus ancienne sur le bassin annecien²³.

Or, ces travaux n'ont guère été poursuivis. L'augmentation du nombre de sans emplois et l'allongement de la durée du chômage ont concentré les analyses sur le chômage récurrent, c'est-à-dire les mouvements d'entrée/sortie d'activité de populations qui sont rejetées de tout processus d'intégration dans des chaînes de mobilité ; et les spécificités locales étudiées ont essentiellement concerné le chômage. Il est donc intéressant de voir comment les équipes du programme "ville et emploi" ont repris cette approche en termes de systèmes d'emploi, dans un contexte qui a profondément évolué. Si, dans la période "tayloro-fordiste", les systèmes d'emploi apparaissaient relativement stables et s'articulaient au système dominant de l'emploi à vie, cette norme tend de plus en plus à devenir l'exception. La segmentation des systèmes d'emploi sur un territoire apparaît beaucoup plus développée, sans que l'on puisse parler de chaînes de mobilité pour analyser ces segments.

3.3. ... Et aujourd'hui

Dans le cas de l'aire métropolitaine marseillaise, neuf systèmes d'emploi sont identifiés :

- le tertiaire métropolitain public (fonction publique), système d'emploi à vie fondé sur la compétence et la qualification ;
- les grands groupes nationaux (Poste, Télécom, EDF, SNCF, Air France...), dans une période charnière d'internationalisation/globalisation ;
- les grandes entreprises, pour lesquelles la qualification et le métier comptent moins que la baisse du coût du travail ;

¹⁸ DARES, 1993. "Une approche locale de l'emploi et du chômage. Les zones d'emploi sensibles", Premières Synthèses, n°29, août.

¹⁹ D. Gambier, M. Vernières, 1991. Le marché du travail. Paris, Economica, 3^{ème} édition, ch.V, p. 148 et sq.

²⁰ D. Gambier, 1978. "L'intégration de l'espace dans le fonctionnement du marché du travail : la notion de marché local", in Les marchés locaux du travail, op.cit. p.53.

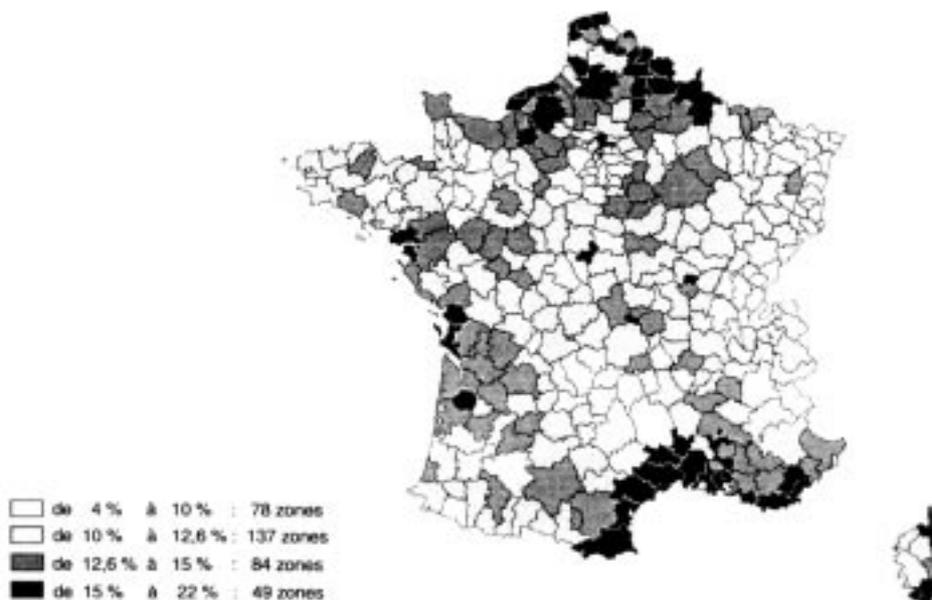
²¹ D. Maillat, 1984. "Les chaînes de mobilité : instrument d'analyse et de gestion du marché de l'emploi au niveau régional", Revue internationale du travail, vol.123, n°3, pp.379-394.

²² Cf. travaux de D. Held et D. Maillat.

²³ M. Destefanis, A.M. Vasseur, 1974. Le fonctionnement d'un marché du travail local, le bassin de main d'œuvre d'Annecy. Cahier du Centre d'Etudes de l'Emploi, n°5.

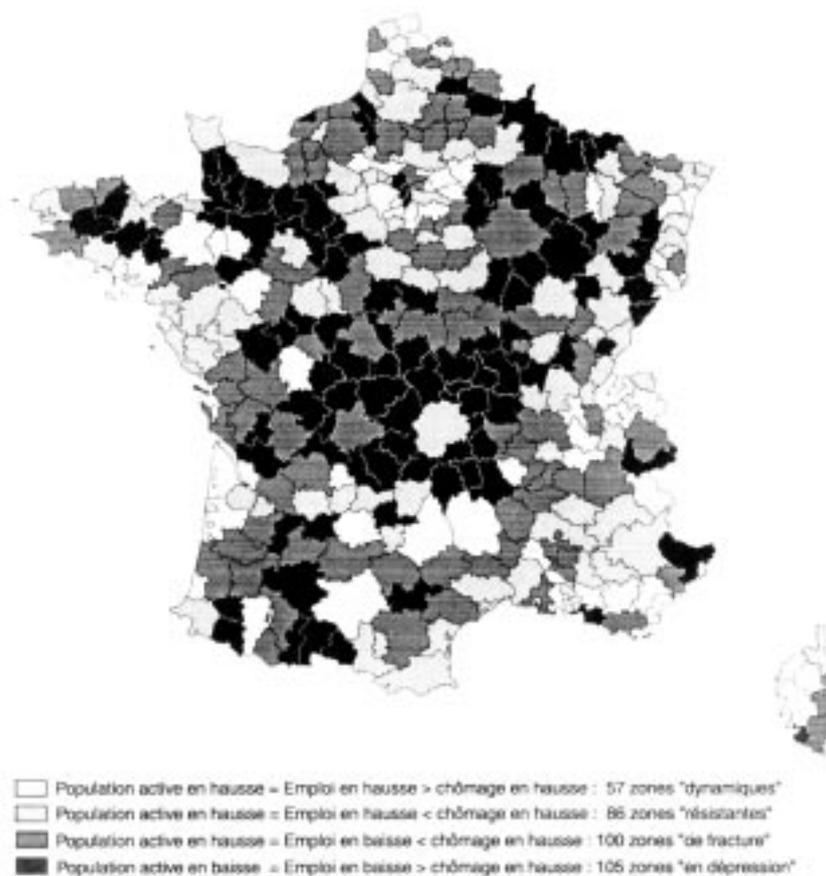
Taux de chômage des zones d'emploi (INSEE Première N° 577), avril 1998

Taux de chômage¹ des zones d'emploi (France = 12,6 % au 2^e trimestre 1997)



1. Taux de chômage au sens du BIT au 2^e trimestre 1997.
 Source : Insee

Evolution comparée emploi - chômage 1990-1997 (INSEE Première N° 577), avril 1998



1. Emploi (au lieu de résidence) : population active occupée.
 2. Évolution entre le 31.12.1989 et le 30.06.1997.
 Source : Insee

- les PME traditionnelles, pour lesquelles prime la baisse du coût du travail ;
- les PME de haute technologie, pour lesquelles prime le niveau de qualification ;
- le tertiaire métropolitain entrepreneurial, essentiellement des entreprises de service, au système d'emploi fondé sur la qualification et la mise en réseau, même si le coût du travail y est important ;
- le tertiaire métropolitain commercial, acteur clé des structurations métropolitaines à travers la grande distribution, dont le système d'emploi repose sur la baisse du coût du travail ;
- la très petite entreprise, où le caractère local de l'embauche est accentué ;
- les emplois de proximité de services publics, emplois à vocation sociale et les plus précaires.

Chacun de ces systèmes d'emploi a une logique interne qui trouve sa source dans l'échelon territorial auquel il est régulé. La gestion de l'emploi se définit moins par ses caractéristiques propres que par la place de l'entreprise dans l'économie globale. Les grandes entreprises, notamment celles qui se positionnent sur le marché mondial, apparaissent de moins en moins liées au territoire dans leurs stratégies de gestion de l'emploi. Elles n'apparaissent plus comme les acteurs fixant les normes de référence de l'emploi par leur position dominante dans les chaînes locales de mobilité, puisqu'elles ont privilégié l'externalisation, l'intérim, et l'embauche précaire, pour les tâches considérées comme secondaires par rapport au métier de l'entreprise. Les entreprises de haute technologie peuvent offrir des opportunités d'emploi importantes mais ne peuvent guère jouer de rôle structurant au niveau local, tant elles sont dépendantes de la conjoncture internationale.

3.4. La grande distribution

C'est une confirmation de ces analyses qui est apportée dans l'étude des plate-formes commerciales périphériques de la région urbaine de Lyon. Martin Vanier se demande si le secteur de la grande distribution constitue un "système d'emploi" malgré la grande similitude des stratégies d'emploi que l'on peut y observer : emplois sans reconnaissance de qualification, payés au SMIC, flexibilité horaire maximale avec généralisation du temps partiel, donc salariat de très jeunes actifs et de femmes, avec tendance à la polyvalence "descendante", précarité généralisée y compris pour les CDI, fort turn-over... Il estime que ce n'est pas le cas, d'une part, parce que les entreprises du secteur refusent de laisser entendre qu'il pourrait y avoir un "système d'emploi de la grande distribution", d'autre part, parce que l'emploi dans les plate-formes commerciales est segmenté, constitué de marchés du travail étanches les uns aux autres et finalement très difficile à unir conceptuellement et d'ailleurs à organiser syndicalement. Six segments du marché du travail

de la grande distribution sont identifiés, qui coexistent avec des poids et des logiques très différents sans pour autant faire système.

Il ressort de cette analyse que les différents segments du marché du travail de la grande distribution constituent une organisation pyramidale à base très large et au sommet très étroit avec une mobilité ascendante très faible, voire inexistante. Tout se passe comme si la tendance était au contraire à faire éclater la quadruple égalité qui compose habituellement une profession : un ensemble de tâches = un métier = un poste de travail = un statut d'emploi. De plus, au modèle d'organisation du travail classique dans le monde industriel fordiste, construit sur la diagonale "décision-compétence"/"exécution-cadence" dans une suite hiérarchisée de catégories depuis l'état-major jusqu'aux O.S., tend à s'opposer une diagonale impossible "décision-cadence"/"exécution-compétence". Comme la société péri-urbaine, la grande surface est un monde à plusieurs vitesses, composé de casiers étanches qui se renouvellent selon des rythmes différents et où rien n'est fait pour laisser place à des "carrières". Monde de jeunes actifs, primo-salariés, "éternellement jeune, en apparence, instabilisé, en permanence, soigneusement cloisonné, segmenté, le pseudo système d'emploi de la grande distribution est à l'image de la pseudo ville avec laquelle il est congruent".

3.5. La vente par correspondance (VPC)

Si la flexibilité globale de l'organisation reste l'impératif déterminant dans les grandes entreprises de vente par correspondance (VPC) du Nord, elle se traduit par la combinaison de différentes formes de flexibilité de l'emploi qui ne s'opposent pas à un minimum de stabilité pour les salariés, comme le montrent Federico Cuñat et Bernadette Thomas dans leur enquête²⁴. La VPC est caractérisée par un double système d'emploi entre, d'une part, les effectifs des services administratifs, peu soumis aux variations d'activité, et, d'autre part, ceux des services logistiques qui subissent les fluctuations saisonnières et quotidiennes de l'activité. Les premiers bénéficient d'un maintien des effectifs, d'une progression de salaires régulière, de possibilités de carrière dans l'entreprise, d'un effort de formation professionnelle supérieur au minimum légal, d'un intéressement aux bénéfices de l'entreprise ; la flexibilité externe est faible, les absences étant gérées par une cellule flexibilité ou par la polyvalence. Les employés des services logistiques, eux, sont soumis à une forte flexibilité interne et externe, bénéficient peu de la formation professionnelle et ont une sécurité du marché de l'emploi plus que de l'emploi lui-même, c'est-à-dire qu'ils peuvent rester employés dans un marché de l'emploi donné, éventuellement dans des emplois différents, du fait de la forte concentration spatiale

²⁴ F.Cuñat, B.Thomas, 1999. Les régulations intermédiaires, quelle pertinence dans l'approche des politiques urbaines concernant l'emploi ? Rapport pour le Plan Urbanisme Construction Architecture. Lille, IFRESI-CNRS.

ENCART N° 1 : L'emploi dans la grande distribution

- **Les caissières et les employés de libre-service** représentent plus de 80% des emplois des hypermarchés ; ils ont le travail le plus pénible, le plus physique, le plus cadencé. A l'ancienneté d'une partie des caissières, s'oppose le fort turn-over de la plupart de ces emplois. La majorité de ces contrats sont certes des contrats à durée indéterminée, mais à temps partiel avec avenants, qui permet une grande disponibilité des personnels, sans le paiement d'heures supplémentaires, tout en diminuant les charges patronales. L'amplitude de la journée peut être très grande, avec des horaires fractionnés.
- **Les "marchandiseurs"** sont la forme ultime de l'individualisation et de la flexibilité du contrat de travail, payés à la tâche et non pour la durée du travail effectuée, travaillant pour plusieurs sociétés à la fois en enchaînant des contrats de durée variable, sans contact autre que sporadique avec leur employeur. Ces postes manuels qui n'ont plus rien à voir avec les métiers du commerce, sont au cœur de la logique d'industrialisation de la grande distribution et se rapprochent de la classe ouvrière des O.S. de l'industrie des années soixante dans son clivage avec les ouvriers de métier. Ce sont les emplois les plus jeunes, les plus féminisés, les plus précarisés, les moins bien payés, les moins qualifiés (ou reconnus comme tels).
- A la différence des précédents, **les vendeurs** sont les principaux héritiers des métiers du commerce, leurs employeurs attendant d'eux compétence et service à la clientèle. Bien que l'emploi à temps partiel avec avenants soit la règle, les rapports salariaux sont différents, et une partie de la rémunération est au rendement, bien que proche du SMIC. La plupart sont stabilisés sur des CDI mais sans perspectives de carrière ; une fraction d'étudiants salariés sont preneurs de CDD très courts.
- **Les professionnels des métiers techniques**, notamment des métiers de bouche, sur lesquels les enseignes jouent une partie de leur image, échappent en partie aux stratégies dominantes de flexibilité mais n'en restent pas moins soumis à la logique productiviste de ce secteur, d'où un fort turn-over, la grande distribution n'étant pas attractive pour ces salariés.
- **Les employés administratifs** sont un groupe en voie de disparition du fait de la politique de polyvalence, du raccourcissement de la hiérarchie et de l'informatisation des procédés de gestion en flux tendus.
- **L'encadrement "prolétarisé"**, dont le poids va décroissant également, illustre la déqualification et la précarisation de tous les postes de responsabilité de terrain. Les professionnels issus des métiers du commerce sont de plus en plus remplacés par des "stagiaires-cadres" issus d'écoles de commerce. Soumis à la promesse d'embauche en fin de stage (deux ans), ils sont totalement disponibles, outre leurs fonctions d'animation et de responsabilité, pour toutes les tâches qui restent en souffrance de jour comme de nuit : déchargement, mise en rayon, inventaire...sans limite ni comptabilisation réelle de la durée du travail²⁵.

des entreprises ayant recours au même type de main d'œuvre. Des traits communs aux deux sous-systèmes peuvent cependant être relevés, comme la constitution d'éléments durables de relations sociales dans l'entreprise, le développement de la voie contractuelle, le recrutement et la sélection par le CDD ou l'intérim, une organisation qualifiante du travail et une certaine ancienneté dans l'entreprise.

La construction des relations interentreprises constitue l'autre volet de ce système d'emploi ; elles se caractérisent par le report du risque d'emploi sur la sous-traitance, l'utilisation des disparités entre les conventions du textile et de la logistique, des relations interentreprises fortement normalisées par des contrôles techniques et organisationnels mais laissant une large place à la confiance, et ce malgré un principe de mise en concurrence pour faire baisser les coûts, enfin, l'intervention sur la gestion de l'emploi du sous-traitant. L'analyse permet de conclure à la domination des "vépécistes" sur la construction locale de l'emploi. Le recours par ceux-ci à la sous-traitance de capacité entraîne le développement de nombreuses petites entreprises spécialisées dans des activités faisant appel

à un personnel peu qualifié et à statut précaire pour remplir des tâches répétitives, qui peuvent en outre bénéficier de dispositifs d'emploi qui abaissent le coût salarial. Les partenariats sont également très poussés entre les grandes firmes de VPC et les agences de travail temporaire, dont beaucoup se spécialisent pour ces clients. L'intérim est, enfin, un moyen de reconversion pour les salariés du textile confrontés à une forte transformation des savoir-faire traditionnels. Des partenariats triangulaires sont aussi possibles entre l'entreprise de VPC, l'entreprise de travail temporaire et l'ANPE, ou un organisme de formation, pour l'organisation de stages d'accès à l'emploi qui permettent de disposer de personnes directement opérationnelles aux frais de l'organisme public. Autre exemple d'organisation du marché du travail pour répondre à des contraintes de flexibilité, l'organisation de la poste pour satisfaire les besoins de la VPC, qui dans le Nord est son premier client ; la poste établit des contrats différenciés avec ses sous-traitants : les transporteurs réguliers sont recrutés pour cinq ans par appel d'offres national pour assurer les trafics réguliers mentionnés dans le contrat ; les transporteurs conventionnés disposent d'un contrat à l'année qui ne garantit pas une

²⁵ G. Philonenko et V.Guienne, 1997. Au carrefour de l'exploitation. Paris, Desclée de Brouwer.

offre de fret quotidienne ; domiciliés dans l'agglomération, ils sont appelés en fonction des besoins au cours de la journée ; enfin les transporteurs occasionnels sont appelés pour assurer le trafic complémentaire et disposent d'un contrat au coup par coup.

3.6. La disparition des "chaînes de mobilité"

Dans toutes ces recherches menées dans des contextes urbains différenciés, la notion de système d'emploi est utilisée pour caractériser la juxtaposition au sein des entreprises, c'est à dire sur leur marché interne, de différents segments de main d'œuvre. Les seules mobilités externes évoquées, et souvent évoquées, sont avec des sociétés d'intérim, ou le recours à la sous-traitance. On est donc bien loin de la structuration d'un système local d'emploi par les chaînes de mobilité reposant sur une circulation de la main d'œuvre entre établissements locaux. Et pourtant, les changements d'employeurs n'ont pas cessé avec la crise, la mobilité reste une caractéristique pour certaines professions (entre autres dans les entreprises technologiques ou modernistes), mais la circulation de la main d'œuvre est en quelque sorte invisibilisée par l'émiettement des employeurs, (nombre croissant de petites entreprises, diminution du nombre d'emplois dans les grandes entreprises) et par l'importance des entrées et sorties du marché du travail pour une part importante de la population qui subit un chômage récurrent ou la succession d'emplois précaires ne permettant aucune dynamique d'apprentissage.

4. LE RÔLE MÉCONNU DE L'EMPLOI PUBLIC DANS LES SYSTÈMES D'EMPLOI LOCAUX

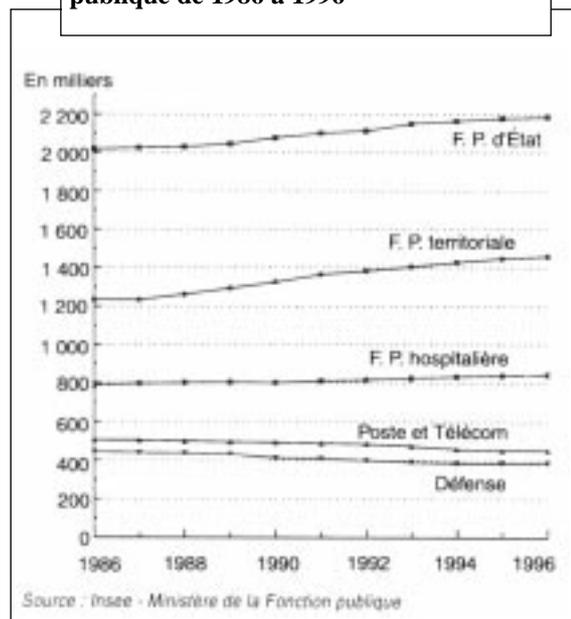
L'emploi public est une nébuleuse très difficile à cerner dont le rôle est néanmoins structurant dans les dynamiques urbaines et d'emploi. Trois recherches l'ont plus particulièrement pris pour objet, celle, historique, coordonnée par Claude Penetier sur l'emploi public local dans cinq communes de la "banlieue rouge" parisienne de 1919 à aujourd'hui²⁶, celle menée sous la direction de Bernard Boureille et Nicole Commerçon²⁷ sur l'emploi public dans plusieurs espaces de la région Rhône-Alpes, et pour partie celle de l'équipe de l'IREPD concernant l'emploi du secteur public dans l'agglomération grenobloise²⁸. Ces deux dernières équipes ont rencontré des difficultés d'accès aux sources qu'il faut souligner tant la question de l'emploi

public, et celle en particulier des emplois aux marges de la fonction publique, reste politiquement sensible, et tant les données exhaustives, systématiques et régulières font défaut à cet égard, comme l'a rappelé le récent rapport de la Cour des comptes.

4.1. Le poids macro-économique de l'emploi public

Le Rapport Rigaudiat pour le Commissariat Général du plan²⁹ soulignait déjà en 1994 l'enjeu que représentait l'emploi public, compte tenu de sa croissance considérable (d'un peu moins de 2 millions en 1948 à près de 5 millions d'agents en 1990), au sein des politiques d'emploi notamment à leur niveau territorial ; il mettait également en évidence le risque de balkanisation ou de dualisation croissante des emplois des services publics du fait de la multiplicité des statuts et de l'extension des formes d'emploi non statutaires ou précaires : dans l'ensemble des collectivités locales et établissements publics, le nombre des C.E.S. (contrats emploi solidarité) était estimé à plus de 150 000 fin 1992. La poste utilisait, pour 380 000 fonctionnaires, 50 000 intermittents et contractuels à durée déterminée ou indéterminée.

ENCART N°2 : Extrait de INSEE
Première n°637, (mars 1999) la fonction publique de 1986 à 1996



²⁶ C. Penetier (dir.), E. Bellanger, J. Siwek-Pouydesseau, M. Velay, E. Yohana. *Ville-employeur et personnel communal : élus et syndicalistes face à la question de l'emploi depuis 1919. Recherche pour le PUCA en cours de rédaction.* Paris, UPRESA CNRS Histoire sociale, territoires et militants.

²⁷ B. Boureille, N. Commerçon (dir.), D. Goujon, M. Normand, F. Plassard, B. Prost et alii, 1999. *Emploi public et dynamiques urbaines.* Lyon, UMR 5600 CNRS Environnement-Ville-Société, CREUSET, Université de Saint-Etienne, pour le Plan Urbanisme, Construction, Architecture.

²⁸ C. Beauviala, Y. Saillard, avec la collaboration de P. Cardilès, G. Margirier et P. Ternaux, 1997. *Les dispositifs institutionnels locaux de l'emploi ; le cas de Grenoble.* IREPD, Université de Grenoble, pour le Plan Urbain.

²⁹ Commissariat Général du Plan, 1994. *Gérer l'emploi public, rapport du Groupe Technique "La politique de l'emploi dans les services publics" présidé par J. Rigaudiat,* Paris, La Documentation Française.

La croissance globale de l'emploi public recouvre des cycles très contrastés selon les secteurs concernés puisque de 1969 à 1989 les effectifs de la fonction publique d'Etat (hors ceux de la défense restés stables) ont augmenté de moitié ; ceux de la fonction publique territoriale ont doublé (de 618 000 à 1 237 000) ; enfin, ceux de la fonction publique hospitalière ont progressé de 130% (de 360 000 à 807 000). La croissance des emplois publics s'est avérée beaucoup plus faible sur la dernière décennie que sur la période 1969-80. Les années récentes sont caractérisées par une quasi stagnation des effectifs dans la fonction publique d'Etat, avec une progression annuelle de 0,1% de 1986 à 1993, au lieu de 3% de 1969 à 1980. Quant aux effectifs de la fonction publique territoriale, leur croissance très forte de 1969 à 1980, et encore significative de 1980 à 1984, s'est ralentie notablement et de nombreux facteurs laissent penser qu'elle serait désormais très faible, voire stoppée, avant le lancement du programme nouveaux emplois – nouveaux services. Les collectivités territoriales sont, en effet, de plus en plus attentives à une gestion budgétaire stricte, sachant que les dépenses de personnel représentaient en 1989 jusqu'à 92% des dépenses de fonctionnement des communes (contre seulement 13,5% de celles des départements et 0,8% de celles des régions).

L'emploi au sein de la fonction publique hospitalière, enfin, qui avait doublé entre 1968 et 1980, a également connu, sur la période récente, une évolution beaucoup plus lente mais contrastée : forte croissance du personnel médical des hôpitaux publics (+ 33,5% entre 1979 et 1990 hors CHS) ; net tassement des personnels non médicaux dont seuls les emplois plus qualifiés ont augmenté ; féminisation du personnel non médical (78%) et extension du temps partiel (11,8%).

Il reste que l'emploi public concerne plus d'un salarié sur quatre, note le rapport Rigaudiat, et contribue en permanence à un flux d'offres d'emploi conséquent. Que dire de son impact sur les marchés locaux du travail ? C'est sur ce point et sur celui de sa contribution aux dynamiques urbaines que les recherches du programme apportent les éléments les plus originaux.

4.2. Le rôle de l'emploi public dans les marchés locaux du travail et dans l'armature urbaine

Le poids de l'emploi public est tout d'abord considérable en termes quantitatifs, et ce, même dans de grandes agglomérations. Ainsi, les salariés du secteur public au sens du recensement (c'est-à-dire ceux de l'Etat, des collectivités locales, des hôpitaux et offices HLM, des entreprises publiques ou nationales) représentent une part de la population totale allant de 15,7% à Nantes et 16,4% à Grenoble à 23,6% à Rennes. Dans l'agglomération de Grenoble, ces salariés publics, soit 34,4% de la population active ayant un emploi, ont connu une croissance de leurs effectifs de 2,7% par an entre 1982 et 1990, contre 1% pour l'ensemble des emplois. Dans une ville préfecture comme Mâcon, l'emploi public concerne plus de la moitié de la population active ayant un emploi.

ENCART N°3 : Les revenus hors marché (salaires, prestations et revenus privés induits) en pourcentage du Revenu Disponible Brut des villes de plus de 100 000 habitants (1990, unités urbaines).

Toulon	71%	Poitiers	49%	Nantes	42%
Antibes	52%	Bordeaux	44%	Melun	56%
Annecy	46%	Avignon	60%	Limoges	47%
Lens	66%	Angers	49%	Toulouse	41%
Rouen	51%	Paris	44%	Thionville	55%
Strasbourg	45%	St-Etienne	60%	Rochelle (La)	47%
Douai	65%	Metz	48%	Besançon	41%
Grenoble	51%	Rennes	43%	Chambery	54%
Bayonne	45%	Rombas	59%	Tours	46%
Marseille	64%	Lorient	48%	Clt-Ferrand	41%
Nîmes	51%	Orléans	43%	Havre (Le)	54%
Mulhouse	45%	Amiens	58%	Caen	46%
Bruay-La-B	64%	Mans (Le)	48%	Reims	41%
Calais	50%	Valence	43%	Dunkerque	53%
Angoulême	44%	Maubeuge	57%	Montpellier	46%
Valenciennes	63%	Lille	47%	Dijon	36%
Nancy	50%	Troyes	42%	Perpignan	52%
Pau	44%	Nice	57%	St-Nazaire	46%
Brest	62%	Lyon	47%	Montbéliard	31%

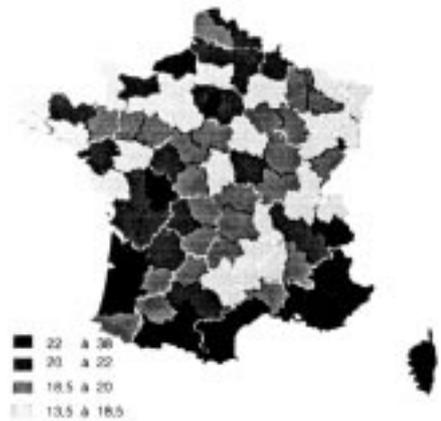
Source : Laurent DAVEZIES, INSEE et calculs de l'auteur in : Pouvoirs locaux n°3 - Juin 1998

Ces emplois publics représentent souvent plus du tiers des emplois salariés, et parfois même 40%, dans les cantons voisins des villes moyennes du fait de la péri-urbanisation, et surtout dans les cantons les plus éloignés où ils apparaissent comme la force vive résiduelle des économies locales. Ainsi, dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche, cet emploi public, dont le poids est inversement proportionnel à la densité et à l'urbanisation de la population est un enjeu de survie pour nombre de territoires fragiles en déprise démographique et économique. C'est ainsi un outil d'analyse territoriale révélateur de déséquilibres. L'exemple d'Annonay montre bien l'importance de l'emploi public pour une petite ville et son espace environnant : bien que non productif, il maintient un cadre de vie, tisse des réseaux, est au service du développement du territoire. **L'emploi public serait ainsi le dernier élément de structuration de certains espaces fragiles.**

Ceci renvoie au constat fait par Laurent Davezies dans ses nombreux travaux sur la base économique des villes et sur les flux financiers entre collectivités territoriales. Dans certaines villes, ce sont les flux interrégionaux d'argent public qui constituent l'essentiel du moteur du développement, contrairement à la vision la plus répandue parmi aménageurs et développeurs urbains pour qui l'économie urbaine reposerait essentiellement sur le secteur marchand local. A Toulon, par exemple, l'emploi public constituait en 1990 40% de l'emploi local. Mais Toulon n'est pas isolée dans ce cas. *“Un très grand nombre de villes françaises sont dans une situation comparable ou encore plus dépendantes du secteur public, à commencer par les chefs lieux de départements comme Tarbes, Caen, Carcassonne, Amiens, Bourges, Rennes, Limoges, Chaumont (où l'emploi*

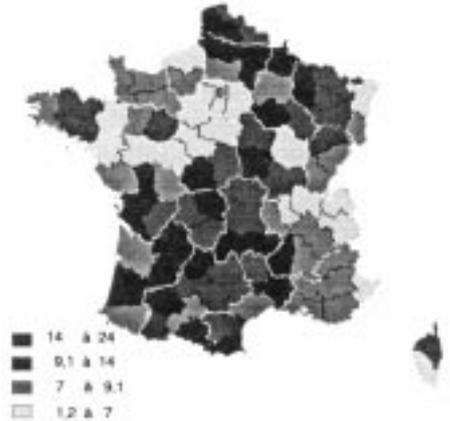
L'emploi dans les collectivités territoriales (INSEE Première n°637), mars 1999

Taux d'administration locale pour 1 000 h par département au 31/12/96



Source : Insee ECT-ELP (estimations localisées de population)

Part des CES dans les effectifs des collectivités territoriales (en %)



Source : Insee ECT

Les effectifs des collectivités territoriales en région au 31 décembre 1996

	Effectifs totaux	dont CES	En équivalent temps plein	Taux d'administration locale pour 1000h ¹
Corse	8 322	877	7 404	28,4
Départements d'Outre-mer	65 260	15 006	53 091	28,0
Ile-de-France	335 332	7 366	297 396	27,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	131 181	9 355	116 131	26,1
Aquitaine	78 528	8 706	64 479	22,4
Midi-Pyrénées	70 344	8 071	55 768	22,3
Languedoc-Roussillon	61 333	8 025	49 808	22,2
Poitou-Charentes	45 864	6 513	35 539	21,9
France entière	1 609 625	146 950	1 313 703	21,8
Haute-Normandie	48 558	3 621	37 440	21,0
Limousin	17 990	2 282	14 521	20,2
Nord-Pas-de-Calais	100 572	16 816	80 324	20,1
Centre	57 507	4 329	47 152	19,3
Auvergne	32 371	4 647	25 244	19,2
Bourgogne	40 940	4 457	30 966	19,1
Pays de Loire	77 279	5 492	60 252	19,1
Rhône-Alpes	130 190	7 558	107 085	19,1
Bretagne	70 588	5 774	53 993	18,9
Basse-Normandie	36 311	3 249	26 536	18,7
Champagne-Ardenne	35 141	4 744	25 247	18,7
Picardie	46 490	7 902	34 745	18,6
Franche-Comté	27 978	2 677	20 512	18,4
Lorraine	54 344	6 850	40 397	17,5
Alsace	37 193	2 624	29 670	17,4

1. Le taux d'administration locale est défini comme le rapport entre les effectifs employés dans les collectivités locales et autres services publics locaux calculés en équivalents temps plein et la population totale.

Source : Enquête sur les effectifs des collectivités territoriales et des services publics locaux (ECT), ELP Insee

public représente entre 40 et 41% de l'emploi total), mais aussi Poitiers, Foix, Tulle, Mende, Guéret, Digne les Bains et Mont de Marsan où il représente de 45 à 51%. Dans ces villes (...) l'enjeu "basique" principal est celui de l'emploi public et du flux de revenus pour la ville engendré par le secteur non marchand.³⁰

L'exemple des restructurations hospitalières permet de souligner le rôle clef joué par l'emploi public dans les

recompositions de l'armature urbaine. Des phénomènes innovants émergent avec la mise en place de structures hospitalières et médicales en réseau et de partenariats entre structures publiques et privées sur une base horizontale, qui rompent avec les logiques étroites des découpages administratifs et avec l'absolute séparation entre secteur public et secteur privé. Ces recompositions se réalisent généralement au profit des

³⁰ L. Davezies, 1998. "Le poids des fonds publics dans le revenu des villes et des régions" in D. Pumain, M.F. Mattéi (coord.), Données urbaines 2, Paris, Anthropos, L'Harmattan.

grandes régions métropolitaines et laissent aux villes moyennes des positions très subsidiaires. La ville de Mâcon, par exemple, reléguée par la métropolisation lyonnaise mais relayée par les petites villes locales, remplit encore une fonction d'irrigation et d'entraînement économiques de son environnement local, en particulier grâce à l'emploi public. Celui-ci contribue à structurer les quartiers au niveau intraurbain et apparaît comme le moteur principal de la dynamique périurbaine en générant des relations nouvelles, de type réticulaire, qui tendent à amoindrir l'organisation hiérarchique urbaine en place, voire à la remettre en cause à plus long terme.

4.3. Emploi communal, emploi local

L'emploi communal est une composante essentielle de cet emploi public local. En effet, personnel d'une administration locale de proximité, les employés communaux sont présents sur tout le territoire : on en compte en moyenne 18 pour 1000 habitants. L'emploi public communal a mis longtemps à se doter d'un statut comparable à celui de la fonction publique d'État. Ce n'est vraiment que dans la seconde moitié du XX^e siècle que s'engagent la montée en puissance des villes et l'essor de l'administration communale, qui passe de 236 000 agents au lendemain de la Libération à 1 066 000 en 1993, soit un quadruplement des effectifs en cinquante ans. Après un taux de croissance annuel moyen de 4% de 1970 à 1983, la tendance est à la stabilisation à partir du milieu des années 80 avec la crise des finances locales, mais le secteur public communal reste néanmoins encore globalement créateur d'emplois.

• D'un emploi "militant"...

"L'emploi communal est inscrit dans une relation ternaire : les habitants élisent le maire qui emploie un personnel communal chargé de traduire en action le programme des élus". La Mairie est l'institution politique et administrative la plus proche des gens, *"la Mairie apparaît comme l'autorité publique tutélaire à qui on demande protection et secours à travers l'obtention d'un emploi"* et le maire qui personnalise, même dans les grandes villes, cette institution communale *"tient le rôle de la figure locale du bienfaiteur"*, s'il répond favorablement aux lettres de candidature spontanée émanant d'habitants en difficulté³¹. Le recrutement dans des emplois communaux de catégorie D et C³² qui représentent les 4/5 des emplois communaux, s'appuie autant sur l'institution Mairie que sur les réseaux sociaux de proximité, même si la nature des liens entre les élus, les personnels et les candidats aux emplois communaux a changé au cours du siècle. En effet, l'étude sur longue période des communes de la banlieue ouvrière parisienne montre que l'on est passé d'une génération de militants, dans les années d'avant et d'après-guerre,

à une génération de professionnels. Dans un premier temps, les emplois communaux sont marqués par une forte imbrication des sphères professionnelle, familiale, politique et associative au niveau local ; c'est la génération des pionniers du communisme municipal, s'identifiant à leur ville et concevant leur travail comme un travail de service à la collectivité. Les rapports entre population et élus, y compris sur le "marché du travail communal", peuvent être présentés comme un rapport de dépendance socialisé des employés vis à vis des élus, accompagné d'un sentiment plus ou moins explicite d'appartenance à un projet social commun territorialisé.

• ...à un emploi "comme un autre"

A partir du milieu des années 70 et de la profonde transformation économique et sociale de ces communes proches de Paris, les emplois communaux sont devenus des emplois comme les autres, et la validation des compétences des personnels a été faite par les diplômés, et non plus par les expériences militantes locales. Est-ce à dire que le recrutement des personnels communaux ne s'inscrit plus dans des réseaux locaux d'interconnaissance ? La réponse apparaît négative en ce qui concerne les postes à faible qualification. Ces postes sont généralement pourvus par des candidatures locales ; ce recrutement local est même explicite pour les emplois accessibles sans concours, qui ne concernent que quelques grades de la fonction publique communale, mais des effectifs importants (les agents d'entretien représentent 30% des effectifs des communes). Pour les emplois soumis à concours, il est important de rappeler que, contrairement aux concours de la fonction publique d'État, la réussite aux concours de la fonction publique territoriale ne donne pas droit à un poste, mais à l'inscription sur une liste d'aptitude ; les lauréats ont deux ans pour trouver un poste sous peine d'être radiés de cette liste. Ils présentent leur appartenance territoriale comme un motif de légitimation de leur candidature, et font jouer les réseaux locaux de relations personnelles. Ce mode de recrutement, dans le cadre de réseaux locaux d'interconnaissance, est très proche de celui qui semble caractériser les petites entreprises privées pour la mobilisation de la main d'œuvre faiblement qualifiée. Le fait de connaître un employé communal dans son réseau amical ou familial permet d'être au courant des ouvertures de postes, mais plus généralement d'être, sans formation préalable, familier des règles de fonctionnement de l'administration municipale. Les élus trouvent ainsi une certaine marge de manœuvre de gestion politique du chômage local, tout en faisant jouer les effets de réputation, que l'on présente toujours en termes positifs, alors qu'ils peuvent tout autant stigmatiser des individus ou des familles. Cette gestion de l'emploi public local n'est pas une exclusivité des petites communes ou des

³¹ C. Penmetier, J. Siwek-Pouydesseau, E. Yohana, 1998. "Ville-employeur et personnel communal : élus et syndicalistes face à la question de l'emploi depuis 1919". Intervention au séminaire "Ville, territoire, emploi".

³² Absorption de l'ancienne catégorie D dans la catégorie C depuis les accords Durafour en 1992.

municipalités de telle ou telle tradition politique ; il s'agit bien, même dans des aires métropolitaines, d'une régulation de l'emploi faiblement qualifié par des institutions et des réseaux sociaux de proximité.

4.4. Ambiguïté de l'emploi public

• *Emploi refuge en période de crise...*

Historiquement l'emploi communal a pu servir d'emploi refuge en période de crise – accueil des veuves de guerre en 1918, création de 121 000 emplois dans la fonction publique entre 1931 et 1936, alors qu'on comptait à cette dernière date 864 000 chômeurs soit 4,2% de la population active³³ –, ou pour des syndicalistes licenciés du secteur privé accueillis en fonction d'affinités politiques par des élus de gauche. Alors que dans les années de forte croissance ces emplois sont peu attractifs en raison de leur niveau modeste de rémunération, ils le redeviennent actuellement avec l'augmentation persistante du chômage, au moment même où les communes restreignent leur recrutement du fait de leurs difficultés financières, ce qui entraîne un fort décalage entre le nombre de candidatures aux concours et celui des postes ouverts et rend de plus en plus difficile l'accès de ces postes à des personnes peu ou pas qualifiées.

• *...mais montée des emplois précaires*

Des tensions apparaissent entre les pressions des administrés exclus du marché du travail, pour faire prendre en compte des critères sociaux et familiaux dans le recrutement, et le discours modernisateur qui tend à assimiler la ville à l'entreprise en imposant les notions d'efficacité, voire de rentabilité des services publics. Dans la pratique, cette tension est la plupart du temps résolue par un recours aux formes d'emploi aidé ou non statutaire, TUC (travaux d'utilité collective), puis CES (contrats emploi solidarité) et CEC (contrats emploi consolidé), emplois ville et plus récemment emplois jeunes. L'histoire de l'emploi public communal, et plus largement de l'ensemble de l'emploi public, est en effet, d'une part, celle d'une féminisation, d'une diversification croissante, et d'une montée en qualification. Mais c'est aussi, d'autre part, celle d'une dualité persistante entre emplois statutaires et emplois hors statut, malgré les vagues périodiques de titularisation ; ces emplois non statutaires représentent en moyenne 30% des emplois communaux et illustrent la difficile prise en compte des métiers nouveaux dans le statut. Ainsi sur 1 609 625 emplois recensés en 1996 par l'INSEE pour l'ensemble des collectivités territoriales³⁴, on comptait 146 950 CES (soit 9,1% des emplois au lieu de 8,2% en 1993). A noter qu'il existe de profondes

disparités régionales dans le recours aux CES, leur nombre étant plus élevé dans les régions les plus touchées par le chômage, comme le Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine, le Poitou-Charentes, la Corse et les DOM. Dans de nombreuses régions, le recours aux CES a baissé dans la période récente, cette baisse allant de pair avec une augmentation des recrutements.

On observe sur une longue période une alternance répétée entre des phases d'extension des marges de la fonction publique par le recrutement d'emplois non statutaires, pour répondre à de nouvelles exigences de la demande sociale par la mise en œuvre de politiques ou de services nouveaux, et de phases de titularisation ou d'intégration. La période actuelle est marquée par l'exacerbation de cette contradiction, les politiques d'emploi ou d'insertion produisant, au nom de la lutte contre le chômage, une accumulation d'emplois précaires non statutaires ou non protégés. Les emplois-jeunes, dernière figure de cette tension entre la reconnaissance de besoins sociaux non satisfaits et le recours à des formes précaires d'emploi, sont emblématiques des ambiguïtés et incertitudes qui pèsent sur les nouvelles formes de l'emploi public : s'agit-il d'emplois précaires comme les précédents, ou bien d'emplois intermédiaires entre le statut du droit privé et celui du public ? Quel sera l'impact à terme de ces emplois et nouvelles fonctions sur le statut de la fonction publique ?

• *Le cas du secteur hospitalier*

Le secteur hospitalier, compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles il est soumis, est particulièrement illustratif de ces tendances : embauche de contractuels comme mode de recrutement le plus courant, extension des temps partiels, externalisation croissante des tâches de nettoyage, d'entretien, de restauration. 10% environ des effectifs dans les centres hospitaliers de Grenoble, Mâcon ou Roanne sont en CES, dont une infime proportion est transformée en CDD ou CDI ou en emplois statutaires au terme de leur contrat. Ceci souligne la nécessité d'élaborer des politiques partenariales d'intégration professionnelle des CES. En se soumettant aux contraintes économiques obligées, *"l'emploi public perd de sa substance intrinsèque et en même temps contribue à une remise en cause des stabilités d'emploi qui le caractérisaient (...). Compte tenu de ses nouveaux modes de recrutement, qu'il s'agisse des concours nationaux de haut niveau de la fonction publique territoriale par exemple, ou des contractualisations diverses que multiplie en particulier l'hôpital public, l'emploi public n'apparaît plus guère devoir conserver son rôle d'intégrateur et d'escaleur social local."*³⁵

³³ Y.C. Lequin, 1982. "De crises en avancées : la croissance de la France ouvrière" in *La France contemporaine*, Editions Sociales, p. 285.

³⁴ INSEE, *Enquête ECT sur les effectifs des collectivités territoriales et des services publics*.

³⁵ N. Commerçon, 1999. "Emploi public et logiques territoriales aux marges d'un espace métropolisé", *Revue de Géographie de Lyon Géocarrefour*, vol. 74, n°2, p. 151.

1 Les effectifs des collectivités territoriales en 1993 et 1996 au 31 décembre

	Tous emplois		dont CES	
	1993	1996	1993	1996
Ensemble collectivités territoriales	1 533 304	1 609 625	126 436	146 950
Organismes communaux et intercommunaux	1 168 901	1 221 468	106 353	122 682
Organismes communaux	1 068 929	1 109 918	98 887	112 353
Communes	974 455	1 011 440	91 734	104 438
Centres communaux d'action sociale	77 458	82 186	6 729	7 545
Caisses des écoles	17 016	16 292	424	370
Organismes intercommunaux	99 972	111 550	7 466	10 329
Communautés urbaines	22 714	23 659	573	653
Communautés de communes ou de villes	1 319	7 660	158	1 749
Districts	12 272	15 484	800	1 040
Syndicats de communes à vocation multiple	22 215	21 526	2 602	2 815
Syndicats de communes à vocation unique	40 443	42 158	3 247	3 963
Autres établissements publics locaux administratifs	1 009	1 063	86	109
Organismes départementaux et régionaux	207 579	217 834	7 221	6 782
Régions	6 741	8 657	56	80