

|

# TECHNIQUES TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS

---

P R O S P E C T I V E  
s c i e n c e s   s o c i a l e s

## L'Équipement, modes d'emplois deuxième partie

32



**Ministère de l'Équipement, du Logement,  
des Transports et du Tourisme**

Direction de la Recherche et des Affaires  
Scientifiques et Techniques  
Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Septembre 1996

# **L'ÉQUIPEMENT, MODES D'EMPLOIS**

**Deuxième partie**

**(séances 2 à 6 du séminaire)**

Ministère de l'Équipement, du Logement,  
des Transports et du Tourisme

Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques  
Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technique

**n° 32**

Les dossiers **Techniques, Territoires et Sociétés** ont pour objet de confronter sur un thème déterminé – qu'il s'agisse de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'équipement, des transports ou de l'environnement – les points de vue des chercheurs en sciences sociales et des praticiens. Ils reprennent des travaux – recherches ou comptes rendus de séminaires – généralement menés dans cette perspective sous l'égide du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

# Sommaire

	<b>pages</b>
<b>Introduction</b> <i>par Jean-Pierre Galland</i> .....	5
 <b>I - SECTEUR PUBLIC ET EMPLOI</b>	
<b>Le statut des fonctionnaires : le débat des origines</b> <i>par Evelyne Pisier</i> .....	11
<b>L'évolution du rôle du secteur public : tentative d'explication par les chiffres sur l'emploi dans le secteur public</b> <i>par Bernard Feys</i> .....	15
<b>Investissements publics et emploi : l'Etat schizophrène</b> <i>par Michel Savy</i> .....	25
<b>Le Ministère de l'Équipement et l'emploi : une étude exploratoire</b> <i>par Michel Gault</i> .....	29
 <b>II - LE SECTEUR DES TRANSPORTS</b>	
<b>Les problèmes de l'emploi dans les transports</b> <i>par Maurice Girault</i> .....	41
<b>Le dualisme du marché du travail : une approche pertinente de l'emploi dans le secteur des transports</b> <i>par Anne Perrot</i> .....	47
<b>La politique de l'emploi à la RATP</b> <i>par Yves Bucas-Français</i> .....	53
<b>Les nouvelles technologies : chance ou menace pour l'emploi dans le secteur des transports ?</b> <i>par Jean Laterrasse</i> .....	57

<b>Les politiques du ministère de l'Équipement et des transports, leur impact sur l'emploi, l'exemple du transport routier de marchandises, les questions que cela pose en matière de recherche pour le futur</b>	
<i>par Patrick Hamelin</i> .....	63

### **III - LE SECTEUR DU BTP**

<b>L'emploi dans le BTP : principales caractéristiques et évolution</b>	
<i>par Dominique Trillat</i> .....	73
<b>L'insertion des jeunes dans le BTP : éléments d'évolution</b>	
<i>par Martine Möbus</i> .....	79

#### **SÉANCE N° 5 DU SÉMINAIRE :**

#### **Prospective des emplois, des qualifications et des formations dans le Bâtiment et les Travaux Publics**

<b>Introduction de la séance</b>	
<i>par Martine Möbus</i> .....	91
<b>Le contrat d'études prévisionnelles du BTP</b>	
<i>par Françoise Amat</i> .....	93
<b>Les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation dans le BTP</b>	
<i>par Jacques Vuthan</i> .....	97
<b>La construction des diplômes dans les spécialités du BTP</b>	
<i>par Benoît Bouyx</i> .....	101
<b>Les programmes Emploi et Valorisation des Métiers du Bâtiment/Chantiers 2000 du Plan Construction et Architecture</b>	
<i>par Hervé Trancart</i> .....	105
<b>Des corps d'Etat aux « segments de spécialités » : quelques tendances de recomposition du secteur bâtiment</b>	
<i>par Jacques Pillemont</i> .....	109
<b>Synthèse des interventions</b>	
<i>par Jacotte Bobroff</i> .....	113
<b>En conclusion : quelques pistes de travail</b>	
<i>par Martine Möbus</i> .....	119

## Introduction

**Jean-Pierre Galland,  
CPVS-DRAST\***

*Le séminaire « L'Équipement, modes d'emplois » a été monté à l'initiative de la DRAST (CPVS) et organisé en partenariat avec l'OEST, le CEREQ, et le LATTs-ENPC<sup>(1)</sup>, chacun des partenaires prenant successivement en charge le montage de l'une ou l'autre des séances.*

*D'une certaine manière, ce séminaire s'est appuyé sur les premières réflexions à propos de l'emploi qui étaient issues du récent Grand Débat organisé au sein du Ministère de l'Équipement ; en particulier, le Groupe de travail transversal aux directions d'administration centrale sur cette question avait pointé la multiplicité des rôles du MELTT en la matière: aménageur et détenteur d'une part importante de la commande publique, exerçant sa responsabilité sur une part non négligeable de la vie économique du pays (BTP, Transports...), ayant pouvoir de tutelle sur bon nombre d'entreprises publiques (SNCF, Air France, RATP,...), employeur lui-même...*

*Les diverses séances du séminaire (hormis peut-être la toute première, dont les actes ont d'ores et déjà donné lieu au dossier TTS n° 29) se sont peu ou prou focalisées sur l'un ou l'autre de ces rôles du MELTT, comme le montre le récapitulatif suivant:*

*Séance n°1 : Insertion et développement local (14/11/94, montée par le CPVS)*

*séance n°2 : Dynamique de l'emploi dans les secteurs Bâtiment-Travaux Publics et Transport (19/12/94, OEST)*

*séance n°3 : L'emploi dans les administrations (12/06/95, LATTs)*

*séance n°4 : Les grandes entreprises nationales et l'emploi (9/10/95, OEST)*

*séance n°5 : Prospective des emplois, des qualifications et des formations dans le Bâtiment et les Travaux Publics (8/11/95, CEREQ)*

*séance n°6 : Innovations et emploi dans le secteur des transports (5/12/95, LATTs-CPVS)*

*Ce faisant comme on le voit, certains thèmes ont été abordés plusieurs fois, au cours de diverses séances du séminaire, et sous divers angles : la séance n° 4, pour ne citer qu'un exemple, qui concernait de fait certaines entreprises de transport, n'est évidemment pas sans lien avec la séance n° 6.*

\* Centre de Prospective et de Veille Scientifique - Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques.

*Comme par ailleurs toutes les séances n'ont pas donné lieu, in fine, à la même production de textes de la part des divers intervenants, j'ai préféré classer dans ce dossier général les multiples interventions sans tenir compte de la chronologie du séminaire, mais plutôt en les regroupant, par commodité, par grandes « entrées ». Cette façon de faire présente un inconvénient révélateur du caractère très exploratoire du séminaire « L'Équipement, modes d'emplois » : le lecteur risque fort d'être saisi de vertige au constat de la multiplicité des points de vue livrés ici, parfois au sein même d'une « entrée » particulière ; c'est que la question de l'emploi, telle que nous avons essayé de la poser ici, si elle se nourrit effectivement de l'apport de multiples disciplines (histoire, économie, sociologie, statistiques...), ne se résoud pas miraculeusement par la juxtaposition des avancées scientifiques des uns et des autres. À l'inverse, ce dossier, qu'il faut bien sûr considérer, à l'instar de la précédente livraison (TTS 29), comme un document de travail<sup>(2)</sup>, permet peut être d'apprécier le chemin qui reste à faire et les vides qui restent à combler si l'on souhaite que la recherche, de manière générale, constitue une aide efficace pour le traitement du problème de l'emploi, vu depuis ce ministère.*

### **TROIS GRANDES ENTRÉES**

● *En dehors des deux thèmes principaux et évidents « transports » et « BTP » qui constituent l'essentiel de ce recueil, j'ai rassemblé sous une même entrée transversale, que l'on pourrait appeler faute de mieux « secteur public et emploi » les quatre premiers textes de ce dossier.*

*D'un côté, la persistance actuelle d'un fort taux de chômage dans notre pays est une source de réflexion (et parfois de dispute) à propos du partage entre travailleurs « protégés » et non-protégés, voire entre agents publics et salariés privés. L'éclairage historique sur le statut du fonctionnaire (E. Pisier), et les comparaisons internationales (B. Feys) présentés ici, de même d'ailleurs que certains travaux récents non repris dans le cadre de ce dossier<sup>(3)</sup>, sont de nature à alimenter un débat sinon serein, du moins plus argumenté, sur le rôle général des agents publics dans la vie économique.*

*D'un autre côté, ces mêmes agents publics sont fortement invités à s'investir personnellement sur cette priorité nationale qu'est la lutte contre le chômage, soit en prenant en compte cette priorité dans leur travail quotidien (c'est le sens des interviews de « terrain » menés en parallèle au séminaire par M. Gault), soit en expertisant les projets d'investissement public en regard de ce nouveau critère (M. Savy).*

*Ainsi ces divers textes donnent ils quelques éléments disparates pour apprécier la manière avec laquelle la « fonction publique » elle-même est réinterrogée, sous divers registres, par la persistance du problème de l'emploi.*

● *Les deux principaux secteurs économiques (transports, BTP) que le ministère a en charge ont donné lieu à des approches relativement distancées du souci immédiat de la question de l'emploi ; à l'inverse, nombre d'intervenants insistent sur la nécessité d'une compréhension fine et qualitative de l'évolution des métiers (F. Amat, J. Pillemont, H. Trancart), voire de celle des rapports sociaux au sein des branches d'activité (P. Hamelin pour le transport routier de marchandise), ou encore, de manière complémentaire, de la prise en compte de la stratégie des grands groupes (essentiellement BTP, M. Möbus).*

*Ainsi, malgré l'urgence de l'action, les chercheurs nous incitent plutôt à prendre le temps de l'analyse et à nous méfier des solutions toutes faites, par exemple d'intervention ponctuelle de l'Etat sur l'organisation, complexe, des marchés du travail (A. Perrot).*

*De même, le thème fort important mais peu traité ici, de l'impact du développement de « nouvelles technologies » dans nos champs de compétences, vis-à-vis de la question de l'emploi, donne-t-il lieu à une approche prudente (J. Laterrasse).*

*On retrouve ainsi, chez la plupart des chercheurs, la même « attitude d'esprit modeste » vis-à-vis du problème abordé que celle qui a présidé aux « premières recommandations » issues des travaux du Groupe Permanent d'analyse des impacts sur l'emploi<sup>(4)</sup>. Ce Groupe préconise en effet de se méfier des affirmations péremptoires, et plutôt d'analyser divers impacts sur l'emploi (liés à des décisions, procédures, projets...) de manière qualitative; en particulier, « un objectif plus modeste mais plus pragmatique pourrait consister à inciter les services déconcentrés à procéder à des études de cas et à diagnostiquer dans chacun d'eux l'effet dominant ; une coordination méthodologique serait néanmoins nécessaire pour permettre la comparabilité de ces travaux et la constitution progressive d'un jugement d'ensemble par delà les cas particuliers examinés »<sup>(5)</sup>.*

*Ainsi, plus peut-être que vis-à-vis d'autres domaines, la recherche et l'évaluation sur la question de l'emploi, pour le moment tout au moins et vues depuis ce ministère, s'assortissent mal d'une position d'expertise qui verrait une ou plusieurs disciplines scientifiques dicter, à divers niveaux, les choix les plus judicieux en la matière. Ceci ne signifie pas que toute nouvelle recherche ou production théorique sur ces questions soit inutile ; simplement, il est clair que la complexité du problème, jointe à l'importance maintes fois soulignée du rôle des divers acteurs qui s'en préoccupent, fragilise toute approche par trop « en laboratoire » de ces questions.*

### **QUELQUES PISTES DE RECHERCHE**

*On peut néanmoins, à partir de ce positionnement modeste, proposer quelques pistes de recherche-évaluation, qui soit prolongent certaines réflexions développées ici, soit tentent d'établir des ponts entre les multiples angles d'analyse dont les deux dossiers reconstitués du séminaire « L'Équipement, modes d'emplois » rendent compte.*

*Trois axes de travail (voir également les propositions de M. Gault et de M. Möbus dans ce dossier) peuvent ainsi être schématisés :*

#### **Innovation et emploi**

*La question de l'impact du développement d'innovations technologiques et (ou) organisationnelles, dans nos champs de compétences, vis-à-vis de l'emploi, est évidemment centrale. Plus sans doute même que dans les industries « classiques », cette question, rapportée aux domaines du BTP ou des transports, est particulièrement difficile, et nécessite la mise en oeuvre d'un véritable partenariat entre diverses disciplines scientifiques. Le problème du « périmétrage », tant au niveau des territoires que des réseaux concernés, des effets de telle ou telle innovation, demande à la fois à être résolu avant toute investigation approfondie, et est constamment susceptible de remise en cause. Il faut donc inventer, à propos de cette question, des méthodes de recherche-évaluation qui soient capables d'articuler approches quantitatives et qualitatives, et ce faisant de rendre compte le mieux possible de l'évolution des marges d'incertitude quant aux résultats à attendre de ces méthodes.*

#### **Action publique, projets, connaissance du « local », et emploi**

*Si celui du développement de l'innovation sur l'emploi est assez mal connu, l'effet de l'action publique, en particulier du fait des représentants de l'Etat, sur cette même question, s'est également révélé complexe à apprécier. L'action publique liée à ce ministère, tant s'agissant de sa force de proposition vis-à-vis de grands projets que de sa capacité à connaître fine-*

ment le territoire (Observatoires), et donc à aider à la mise en oeuvre de projets partenariaux opératoires, constitue cependant un levier indéniable vis-à-vis de la question de l'emploi « local ». En complément des dispositifs de suivi préconisés par le Groupe Permanent d'analyse des impacts sur l'emploi, il serait souhaitable de mobiliser les chercheurs pour aider à la mise au point progressive d'évaluations satisfaisantes (c'est déjà un des objectifs du programme « Ville et emploi » du Plan Urbain), voire pour aider à l'amélioration des recueils statistiques plus spécialement ciblés en ce sens.

### **L'action quotidienne des agents du ministère de l'Équipement**

Presque par inadvertance, ce séminaire a révélé qu'un certain nombre de tensions, pour ne pas dire de contradictions, entre les diverses façons possibles d'envisager la souhaitable réduction du chômage dans notre pays, traversaient en fait le ministère de l'Équipement lui-même. Pour le dire de manière très schématique, en DDE, DRE, voire au sein du Réseau Scientifique et Technique, on ne joue pas forcément sur le même registre (ou sur le même « rôle »), vis-à-vis de la question de l'emploi ; le Réseau Scientifique et Technique aura naturellement tendance à avoir une vision du soutien à l'emploi par l'innovation technologique (selon le cercle « vertueux », mais désormais problématique, de la productivité), une DRE se consacrera davantage au « développement local » ; et il arrive même au plan d'une DDE que plusieurs rôles soient vécus comme contradictoires (entre volonté d'insertion de personnes défavorisées/ développement local/ soutien à l'export des entreprises).

Les divers acteurs de terrain du MELTT (dans lesquels on peut inclure les Directions d'Administration Centrale, telle la DAEI qui vient de réformer une circulaire sur la « clause d'insertion » dans les marchés publics) agissent déjà, et finalement depuis longtemps, vis-à-vis de cette question générale de l'emploi. Chacun à son niveau arbitre en fonction de ses connaissances et contraintes, avantageant ici tel « rôle » du MELTT, plutôt que tel autre...

La question qui se pose est alors celle de l'impact global de ces (micro) décisions qui sont prises, au jour le jour, en DDE, Direction régionale, ou au Laboratoire Central des Ponts et Chaussées, vis-à-vis de la question de l'emploi. On retrouvera là, à partir de la pratique des divers acteurs, la question de la « bonne échelle » ou du périmètre d'appréciation des décisions prises, et celle de l'articulation (ou de la contradiction) entre des décisions émanant de diverses instances du MELTT.

Cette entrée par « les acteurs », à la fois à partir de l'étude de leurs pratiques actuelles, et de leur demande de « boîte à outils » pour étayer leurs décisions, pourrait également donner lieu à un certain nombre de pistes de recherche ou d'évaluation à caractère général, du type « suivi des effets de la clause d'insertion » par exemple.

### NOTES

(1) - OEST: Observatoire économique et statistique des transports (MELTT) ; depuis intégré dans le Service économique et statistique de la Direction des affaires économiques et internationales.

- CERECQ : Centre d'étude et de recherche sur les qualifications

- LATTES-ENPC : Laboratoire techniques, territoires, et sociétés, de l'École nationale des ponts et chaussées

(2) Le lecteur remarquera aisément que certaines séances du séminaire ont donné lieu à une production bien plus fournie et organisée que d'autres; je remercie particulièrement Gilles Jeannot (LATTES-ENPC) et Martine Möbus (CERECQ) pour leur aide dans cette remise en forme, ainsi que tous les intervenants, chercheurs ou agents de ce ministère, qui ont fourni le texte de leur présentation.

(3) *Gérer l'emploi public*, Rapport du Commissariat Général du Plan, sous la dir. de Jacques Rigaudiat, La Documentation Française, février 1994

(4) voir le Rapport intermédiaire de ce groupe présidé par Emile Quinet, CGPC, juin 1996

(5) Jean-Pierre Puig, note de travail citée dans le Rapport intermédiaire, op.cit.

# **I - SECTEUR PUBLIC ET EMPLOI**

## **Le statut des fonctionnaires : le débat des origines**

**Evelyne Pisier\*,  
Professeuse à l'Université de Paris I**

Le statut des fonctionnaires apparaît comme une question névralgique dans les périodes de surchauffe idéologique liée notamment aux problèmes de chômage ou d'emploi. Protéger la garantie de l'emploi d'une partie de la population semble pour les uns le moindre des remèdes, alors que, pour les autres, cette garantie peut apparaître comme cruellement injuste au regard de la généralisation des situations de précarité. Comment à la fois garantir l'emploi public et lui assurer une légitimité ? Comment faire pour qu'aux yeux des usagers la garantie d'emploi soit compatible avec la qualité des prestations fournies, voire qu'elle contribue à l'améliorer ?

En France, après de longues années de luttes intenses, les fonctionnaires obtiennent enfin un statut légal en 1946. Depuis cette date, l'opinion courante veut que la gauche soit statutiste et la droite contractualiste. Mais les positions ne sont pas si tranchées. Si on met à part quelques poussées d'ultra libéralisme ou d'ultra populisme qui conduisent parfois les uns et les autres à faire des métiers de la fonction publique des métiers comme les autres, le consensus règne autour de l'idée de statut. Mais il est vrai que ce consensus se nourrit d'arrière-pensées contradictoires : lorsque la gauche dit statut, elle dit à la fois garantie de l'emploi et élargissement de la citoyenneté ; lorsque la droite dit statut, elle dit d'abord hiérarchie et discipline. Autrement

dit le statut renvoie à l'idée de spécificité du fonctionnaire sans que le contenu de cette spécificité soit toujours nettement précisé. Ceci est sans doute lié en partie au fait que l'uniformité statutaire contribue à masquer les particularités des professions, des métiers, des services rendus aux différents publics pour rendre compte avant tout d'une situation particulière entre un employeur pas comme les autres et ses employés pas comme les autres : les fonctionnaires. Cette manière de raisonner est largement tributaire des débats et combats anciens qui méritent quelques clarifications.

Première source d'ambiguïté c'est de 1941 et non de 1946 que date le premier statut. Vichy choisit la voie statutaire avec les intentions que l'on imagine aisément. Rejetant hors de la fonction publique la grande majorité des agents par le biais de la distinction entre fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion, le statut de 1941 fait du fonctionnaire le serviteur assermenté de l'Etat et de l'idéologie qui l'inspire.

Quant aux conditions d'obtention du statut de 1946, elles sont moins claires qu'elles n'y paraissent. Il s'agit d'un texte de compromis dû, selon les meilleurs historiens, à un marchandage politique entre le MRP et le PCF, mais ceci est sans grand intérêt pour notre sujet. Ce texte de compromis a un contenu équivoque dans la mesure où, si le texte confirme juridiquement la spécificité du fonctionnaire en le mettant dans une situation légale et réglementaire destinée à le protéger contre l'arbitraire d'un patron pas comme les autres, il tend aussi à en faire un citoyen, voire un salarié comme

\* Ce texte a été mis en forme par Gilles Jeannot (LATTS-ENPC) à partir de l'enregistrement de l'exposé oral de Evelyne Pisier.

les autres en légalisant l'action syndicale sans régler toutefois la question du droit de grève.

On a là la source théorique et politique de l'ambiguïté : la hiérarchie ne cessera de vouloir reprendre d'une main ce qu'elle a cédé de l'autre. De textes d'application en jurisprudences d'occasion, les principes dits acquis seront assortis de dérogations et d'exceptions qui entretiendront l'irritation et l'incompréhension. Ceci est peut-être dû simplement au fait qu'en France, l'idée de service public n'a jamais réussi à s'imposer hors du fantasme doublement obsessionnel d'une certaine conception de l'État.

## **Le statut dans la doctrine du service public**

En France, c'est à l'école du service public que l'on doit d'avoir réellement théorisé et justifié l'idée de statut des fonctionnaires. C'est cette école de juristes qui va influencer à la fois la doctrine républicaine et la jurisprudence du Conseil d'État. L'originalité de cette école tient à ce qu'elle se veut à la fois libérale, hostile à l'idée de souveraineté de l'État, mais pourtant favorable, au nom du service public et de la solidarité sociale, à l'accroissement des interventions de l'État. Léon Duguit joue le service public contre la puissance publique.

Adossée au service public la revendication statutaire a le mérite de justifier la spécificité du fonctionnaire non plus au regard d'une puissance majestueuse qui l'incorpore mais simplement au regard de la mission qui lui est confiée. L'idée de statut s'accorde avec celle de situation objective, légale et réglementaire, pour en finir avec l'arbitraire, le favoritisme, le népotisme qui règne dans les nominations et les situations des agents publics.

Non pas qu'il n'y ait pas de statut en France. Il y a en réalité depuis longtemps une véritable mosaïque statutaire avec règlements divergents contradictoires et provisoires laissant à chaque ministre et parfois chefs de service la possibilité de décider arbitrairement des traitements, des recrutements, des avancements et des régimes disciplinaires. Face au pouvoir les agents doivent donc le plus souvent se cantonner dans des réserves complices ou donner des gages de fidélité.

Le problème est alors celui du statut législatif qui se heurte à « l'abstention hostile » des pouvoirs publics. C'est ce qui fait tout l'intérêt de la position de Léon Duguit : l'acte de nomination d'un fonctionnaire conditionne l'application d'un statut qui

n'est la « chose » de personne, édicté ni dans l'intérêt individuel des agents, ni dans l'intérêt clientéliste du prince étatique, mais comme la loi objective du service public, parce que dans la doctrine du service public, l'État n'est plus une personne morale dotée de puissance métaphysique mais une simple organisation de services publics. La loi statutaire délivre les agents du pur caprice des princes. Cette doctrine a le mérite de reprendre à son compte l'inquiétude libérale contre l'arbitraire et de prétendre lui trouver une solution juridique ; elle rejoint ainsi les doléances d'une presse administrative qui, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle a dénoncé les abus de pouvoir, irrégularités, vexations, scandales et exprime le malaise des employés soumis à un pouvoir sans contrôle. Fonctionnaire au ministère des colonies, au début du XX<sup>e</sup> siècle, Georges Demartian est par exemple un des plus ardents défenseurs du statut législatif : administrer, selon lui, c'est substituer la loi des compétences à la loi du plus fort. Simple leçon de choses : « un ministre n'aurait pas le droit d'acheter discrétionnairement un cheval pour le compte de l'État, qu'il n'ait pas le droit de nommer discrétionnairement un juge, un consul, un chef de bureau ! »

Au nom de la lutte contre l'arbitraire, la doctrine du service public a au moins des positions claires sur un certain nombre de points. Elle refuse la distinction défendue par certains juristes entre les fonctionnaires d'autorité et de gestion : face aux transformations et à la croissance de l'administration, la référence à la puissance publique ne peut s'étendre démesurément sauf à rendre absurde le particularisme des fonctionnaires, alors que le service peut logiquement maintenir le particularisme dans son ensemble. Dans cette perspective, l'activité de service public se distingue fondamentalement de l'activité privée. En effet, elle est d'une importance telle pour la vie sociale qu'elle ne peut être interrompue un seul instant. Par ce fait, les agents participant au service public ne seront jamais dans la même situation que les employés d'une entreprise privée. Le souci de lutter contre l'arbitraire se double dans l'esprit de l'école du service public d'un souci d'efficacité : le statut législatif est porteur d'ordre et de stabilité. En l'absence d'un tel statut se révèle l'incapacité du système à intégrer les éléments de contestation et l'autonomie des ministres rend inopérante toute action concertée et tout fonctionnement cohérent.

La position statutiste de l'école du service public répond donc à un souci libéral : lutter contre l'autoritarisme et l'arbitraire de la puissance publique. On comprend donc qu'elle se heurte au refus des politiques qui entendent garder les mains libres. La république conservera longtemps cette

attitude relayée par le souci d'enrégimenter la fonction publique dans ses combats idéologiques, et notamment dans ses combats anticléricaux.

Mais au-delà de la lutte contre l'arbitraire et le favoritisme, la question statutaire est adossée à l'épineuse question du droit syndical, et partant du droit de grève. L'école du service public refuse à la fois le syndicalisme et le droit de grève des fonctionnaires. La question du statut prend donc un autre sens : elle doit permettre en affirmant la spécificité du fonctionnaire, de leur refuser ces libertés. Léon Duguit est ferme : « les fonctionnaires ne sont pas des employés comme les autres en face d'un employeur, des producteurs en face d'un capitaliste, luttant pour conquérir le produit de leur travail. L'Etat patron capitaliste n'existe pas. »

République et service public peuvent alors faire cause commune contre le syndicalisme, c'est-à-dire contre l'anarchie. Du début du siècle à 1924, tous les gouvernements successifs refusent le syndicalisme des fonctionnaires. Ceci se retrouve dans les différents projets de statut qui comportent tous cette interdiction. On peut voir une ruse politique, du côté de Clémenceau notamment, dans cette manière d'utiliser l'appui des facultés de droit, et il faut bien le reconnaître de l'école du service public elle-même, dans l'effort pour contenir le développement d'un syndicalisme fonctionnaire.

## **La gauche contre le statut**

A gauche, on pourrait penser que la critique de l'Etat pourrait faire le ciment d'une alliance possible entre ouvriers et fonctionnaires. Mais cela ne va pas sans mal. En effet, de ce point de vue, doit-on considérer que l'agent de l'Etat est la victime ou le complice de son patron ? « Un préfet est-il un employé ? » demande ironiquement Balzac. Même si la gauche se démène plus volontiers contre les hauts fonctionnaires, la méfiance persiste à l'égard des employés de l'Etat et le thème de l'Etat patron génère longtemps un ouvriérisme anti-fonctionnaire : en 1907 par exemple, en pleine grève des postiers et des instituteurs, le débat au sein de la CGT reste ouvert. Certains développent même l'idée que la mentalité des fonctionnaires les rendrait inaptes à la lutte.

Face à cette critique de gauche, les fonctionnaires les plus radicaux évoquent l'idée d'une conscience de classe commune. Selon eux, que les travailleurs peinent pour l'Etat ou pour Schneider, c'est toujours la même dépendance et la même misère. On mobilise dans cette mouvance l'image de l'instituteur fils du peuple.

Ainsi, paradoxalement, mais logiquement, plus le fonctionnaire se veut révolutionnaire, plus il doit revendiquer non le statut mais le contrat. Tout autre régime, en effet met le fonctionnaire hors du droit commun et crée deux catégories de producteurs qui perpétuent la division du prolétariat.

A cette volonté de ne pas établir de coupure dans la classe laborieuse, s'ajoute le fait que la loi de 1884 a exclu les agents publics du droit syndical. En compensation, des associations sont créées chez les instituteurs, les postiers, les cheminots, les agents des Ponts et Chaussées... et la loi de 1901 va permettre la multiplication de ces organisations. Les années qui suivent sont marquées par des luttes pour le droit syndical et par de grandes grèves suivies de révocations massives. Les groupements de fonctionnaires se développent et se fédèrent.

Ainsi, face à des gouvernements qui louvoient et sont tentés d'user du statut pour pouvoir garder la main libre sur les nominations et les carrières et donc refuser syndicalisme et grève, les fonctionnaires, notamment partisans du « syndicalisme intégral » commencent par refuser tout statut : le salarié de l'Etat ne veut plus être déclassé, il se place sur le terrain de la liberté et de l'égalité » politique, l'instrument logique de la lutte des classes est le contrat et les fonctionnaires réclament, par analogie avec les salariés de l'industrie privée, un contrat de travail qui règlera leurs rapports avec l'Etat employeur. Certains d'ailleurs n'hésitent pas à pousser jusqu'au bout la logique de l'identification ouvriers/fonctionnaires et considèrent que le syndicalisme et le contrat ont partie liée, que le syndicat c'est le droit privé, que le traitement doit devenir un salaire et la nomination, un louage de services. Loin de jouer la carte de la spécificité, ils jugent que le droit commun offre les meilleures garanties pour les agents travaillant pour le compte de l'Etat. Dans ce cadre, les tribunaux ordinaires régleront les conflits sur la base du code civil, et surtout, les fonctionnaires pourront user du droit de grève. Ils refusent donc le statut dans la mesure où celui-ci renforce la prérogative étatique et dans la mesure aussi où l'unilatéralité de l'acte laisse les agents en position de dépendance.

Mais une telle logique de refus du statut ne parvient pas à s'imposer. D'une part, parce que les fonctionnaires sont divisés. Ils se revendiquent employés comme les autres tout en continuant à proclamer que leur patron n'est pas comme les autres. D'où des hésitations et des évolutions de position sur le contrat. Progressivement les fonctionnaires vont glisser vers l'idée de « contrat col-

lectif ». Cette logique de refus du statut ne s'impose pas, d'autre part, parce qu'il y a un certain temps reconnaissance de facto du droit syndical par le cartel des gauches, même si la question de la grève reste sans solution.

### **Le droit de grève, une question en suspens**

Illicite, réprimée, la grève entre pourtant dans les faits : arsenaux en 1904, agents de police lyonnais, internes des hôpitaux bordelais en 1905, des personnels de l'assistance publique de Paris et surtout les postiers avec la grande crise de 1909. Et là encore c'est l'affolement général. Les ministres provoquent la révocation individuelle et Clémenceau révoque plusieurs centaines d'agents. Le Conseil d'Etat évoque la rupture d'un « contrat de fonction publique », notion qui a le mérite de « désincorporer » le fonctionnaire mais ne maintient sa spécificité qu'en supposant inégalités entre les parties et clauses de subordination. Plus tard le Conseil d'Etat en conviendra : au nom de la continuité du service public, il condamne la grève en abandonnant toute idée de contrat : « en se mettant en grève, les agents préposés aux services publics se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés afin de garantir l'exercice des droits qui leur appartiennent à l'égard de la puissance publique ». La grève de fonctionnaires reste un véritable crime de « lèse société ».

Le statut de 1946 ne résout pas ces problèmes. Contrairement aux idées reçues, le statut de 46 ne

reconnaît pas le droit de grève, même si on y retrouve une formule habile de Thorez : « le statut reconnaît le droit syndical avec tout ce que comporte l'exercice de ce droit ». C'est le préambule de la constitution qui reconnaît le droit de grève, mais avec une formule si floue qu'elle prêtera à la persistance de l'ambiguïté : « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Le Conseil d'Etat en 1950 enfin, avec l'arrêt Dehaene, affirme que : puisque le préambule n'exclut pas les fonctionnaires, leur grève est en principe licite. Cependant, pour l'essentiel, du fait de l'inertie du législateur, c'est le gouvernement, les ministres, les chefs de services, les maires qui reçoivent mission d'inventer le compromis entre citoyenneté particulière et nécessité de l'ordre public.

Le Conseil constitutionnel en 1979 croit concilier droit de grève et continuité du service public en les proclamant tous deux « principes à valeur constitutionnelle » mais le compromis et l'ambiguïté persistent : « Le droit de grève ne pourrait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit des limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public ».

Il faudra attendre le gouvernement socialiste de 81 pour que la grève soit statutaire avec l'article 10 du statut de 81. Mais là encore, la formule reste celle du préambule et ne met donc pas fin à l'ambiguïté. Ainsi donc la question du statut, et plus particulièrement du droit de grève dans ce statut, reste-t-elle encore largement ouverte.

# L'évolution du rôle du secteur public : tentative d'explication par les chiffres sur l'emploi dans le secteur public

**Bernard Feys<sup>1</sup>,**  
*Service de la Gestion Publique, OCDE*

## A la recherche d'un nouveau rôle

Dans beaucoup de pays de l'OCDE il existe un sentiment que le secteur public est devenu trop vaste, trop envahissant et trop coûteux. Les déficits budgétaires de l'état et la charge fiscale semblent avoir atteint des niveaux tels qu'ils sont devenus des freins à la croissance économique.

En réalité, cependant, nous connaissons très peu de la taille optimale du secteur public, de son rôle et surtout de l'impact du secteur public sur le développement ou le freinage du secteur privé.

La théorie sur le rôle du secteur public a considérablement évolué et semble avoir abouti récemment à une croisée de chemins. Cette théorie peut être étroitement associée à la nature des biens et services (B&S) présents dans un système économique.

– D'un côté il y a les **B&S privés** : ils sont divisibles et se consomment individuellement ; ils se vendent sur un marché.

– De l'autre il y a les **B&S collectifs** ou publics (public goods) tels que la défense nationale, la justice mais aussi l'administration qui ne sont pas « marchandables ».

– Ensuite il y a les **B&S quasi-collectifs** (merit goods) tels que l'éducation, les soins de santé les services sociaux dont quelquefois le logement (les

HLM en France, Housing en Grande-Bretagne). Ces B&S sont en principe vendables sur un marché mais ils sont assurés par l'autorité publique (en dehors du contexte du marché) pour des raisons d'égalité d'accès. Le « prix » auquel ils sont vendus n'est pas un prix de marché – comprenant une marge bénéficiaire – mais une redevance d'utilisation.

Enfin il y a les **B&S mixtes** : produits et distribués par l'autorité publique ou par le secteur privé ou encore conjointement par les deux, ces B&S sont vendus sur le marché mais à un prix qui recouvre plus ou moins le prix de revient. Des exemples classiques sont les transports publics et les télécommunications, mais ils peuvent être multiples et variables non seulement d'un pays à l'autre, mais encore d'une époque à l'autre dans un même pays. La production et distribution énergétique, la provision de biens d'équipement en sont des exemples.

La théorie néoclassique affirmait que le secteur public devait se limiter à la production de B&S publics et de laisser au secteur privé celle des biens marchandables. L'argument avancé était celui de l'efficacité : tout B ou S qui peut être distribué par le canal du marché doit être produit dans des conditions de marché.

La théorie keynésienne et post-keynésienne a mis les principes de l'« efficacité avant tout » en question. Elle a ajouté une considération d'équité. Si on laisse au seul secteur privé la responsabilité de la production et de la distribution de tous les

<sup>(1)</sup> L'opinion et les arguments avancés dans cet exposé sont la responsabilité de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux de l'organisation de l'OCDE.

B&S susceptibles d'être vendus sur un marché, il y aura un certain nombre de biens et services, particulièrement les « merit goods » qui seront mal assurés ou qui ne seront pas équitablement accessibles dans la société ou encore distribués dans des conditions de monopole. Elle affirmait également que l'autorité publique a un rôle « d'employeur de la dernière chance » c'est-à-dire qu'en cas de récession économique, l'Etat doit assurer le rôle de relance en maintenant voire en augmentant les niveaux d'emploi dans le secteur public. C'est ce principe qui a semblé prévaloir dans la période suivant la crise économique pétrolière des années 1970. On observe un accroissement continu de l'emploi public au moins jusqu'à la fin des années 1980.

### Mais quel rôle?

Aujourd'hui cette politique est sérieusement remise en question. Comme je l'ai indiqué au début de cet exposé il y a un sentiment général que le secteur public est devenu trop grand et que son domaine d'action ne peut continuer de s'amplifier sans égards pour sa productivité. Nous sommes sûrs qu'il faut moins d'Etat mais en même temps il y a une incertitude quant à savoir comment le réduire ou le rendre plus efficient. La raison en est, comme évoqué ci-dessus notre manque de connaissance des mécanismes d'interaction entre le secteur public et le secteur privé ou de l'impact direct du secteur public sur le développement économique. Cette incertitude est d'autant plus grande qu'est venu s'ajouter un autre facteur que la théorie économique n'a pas encore vraiment pu intégrer dans son analyse : celui de la globalisation de l'économie. Les tentatives de réforme entreprises dans le secteur public doivent être considérées comme des expérimentations. D'où l'importance de l'évaluation de ces expériences et de leur échange dans le cadre d'organismes internationaux comme l'OCDE. Et celle aussi de disposer d'un outil statistique performant qui permette cette évaluation et cet échange.

Les expériences tentées sont nombreuses. En voici peut-être les principales :

- coupes sombres dans les budgets des dépenses de l'Etat : réduction de l'emploi et des dépenses de fonctionnement d'un taux uniforme indistinctement des secteurs d'activité. On connaît les budgets plafonds, les non-remplacements des départs à la retraite ;
- privatisations : l'Etat abandonne des activités qu'elle assurait auparavant. C'est le cas surtout des activités de type mixte. Le cas le plus célèbre en

Europe est sans doute la Grande-Bretagne qui entre 1980 et 1987 a diminué de plus de moitié (mesuré en termes d'emploi) le volume de ses entreprises publiques ;

– déréglementation et décentralisation : l'une vise à diminuer l'activité de réglementation (qui coûte très cher apparemment ; bien que l'outil statistique pour l'évaluer est très pauvre) voire de la simplifier notamment du point de vue de son application; l'autre vise à transférer la responsabilité de certaines activités à des niveaux de gouvernement locaux afin d'en augmenter l'efficacité. De plus, la décentralisation de la production ou distribution d'un service ne s'accompagne pas toujours d'une « décentralisation » du financement des activités ce qui souvent oblige la collectivité locale à introduire des redevances d'utilisation ;

– sous-traitance de la production, plus rarement de la distribution de B&S que l'Etat, ou surtout les collectivités locales avaient l'habitude d'assumer. Ex : ramassage/traitement d'ordures, gardiennage des prisons, etc.

– Politiques d'emploi de la ressource humaine plus souples par un recours plus fréquent à des formes d'emploi contractuel au lieu de statutaire et par l'introduction de systèmes de rémunération davantage basée sur les performances.

### Objet de l'exposé

Il m'a été demandé d'illustrer certaines des tendances de fond dans l'évolution du secteur public par des statistiques sur l'emploi dans ce secteur. Mon exposé est une tentative d'analyser au travers de chiffres sur l'emploi l'importance de certaines des initiatives évoquées... loin de moi l'ambition d'en évaluer l'impact et encore moins d'en dégager des conclusions et recommandations. Je me suis borné à trois initiatives de réforme :

- la décentralisation des responsabilités de l'Etat vers des niveaux de gouvernement sub-nationaux,
- la privatisation d'activités marchandes de l'Etat et son désengagement de certaines de ses activités satellites,
- les politiques de recrutement.

Auparavant je présenterai des graphiques sur l'évolution de l'emploi dans les secteurs publics et privés en comparant l'Europe et l'Amérique du Nord depuis les années soixante.

## Limites de l'exposé

J'ai accepté de contribuer à ce séminaire tout en indiquant dès le départ que l'arsenal statistique sur le secteur public souffre de plusieurs déficiences qui empêchent de mettre en évidence de façon pertinente les initiatives de réforme entreprises dans le secteur public.

Les faiblesses du matériel statistique sont de plusieurs natures.

Des statistiques **internationales** (de nature comparables) sur l'emploi dans le secteur public sont quasiment inexistantes. Elles se limitent à un chiffre global – qui figure dans les statistiques de la comptabilité nationale – du nombre d'effectifs dans les « administrations publiques ». (Il aurait été plus facile d'obtenir des chiffres sur les recettes et dépenses du secteur public, car là il y a abondance de chiffres internationaux)

Quant aux chiffres **nationaux**, ils ne peuvent être comparés entre pays que moyennant de nombreuses précautions. Une étude menée conjointement par le BIT et le Service de la Gestion Publique a révélé que « les statistiques nationales ne sont pas faciles à interpréter en dehors du contexte national, qu'elles ne sont le plus souvent pas comparables d'un pays à l'autre, et que les séries chronologiques ne sont quelquefois pas fiables ». La principale cause de cette non-comparabilité tient au fait que la plupart des pays n'adhèrent pas aux définitions internationales normalisées du secteur gouvernemental et du secteur public. La majorité utilise des définitions « maison ». Suite à cette étude, le service a décidé de lancer un projet pilote avec certains pays Membres visant à harmoniser les statistiques nationales avec les concepts internationaux normalisés sur le secteur public.

Les statistiques dont je dispose – du fait qu'elles sont donc de source nationale – sont **limitées en quantité et en qualité**. En effet, vue la faiblesse des données existantes, nous ne collectons pas encore de façon systématique et détaillée des données sur l'emploi dans le secteur public auprès de nos pays Membres. En attendant que le projet pilote soit mené à bien nous devons nous contenter des quelques données nationales. Elles s'arrêtent souvent à 1990-1991 et n'offrent que peu d'information sur les aspects structurels et qualitatifs de l'emploi dans le secteur public.

Le matériel dont je disposais pour la préparation de cet exposé est basé essentiellement sur certaines publications et rapports d'études du Service de la Gestion Publique de l'OCDE et du BIT.

Les « Examens des évolutions de la gestion publique » publiés annuellement depuis 1990 par le

service de la gestion de l'OCDE et couvrant presque l'ensemble des pays Membres ;

– « gestion publique : profils des pays de l'OCDE » publié en 1992 ;

– « sources statistiques sur l'emploi dans le secteur public » publié par le service de la gestion publique conjointement avec le BIT. 1994 ;

– « rapport annuel sur les tendances d'évolution des rémunérations dans le secteur public ». A partir de 1995 ; également par le service de la gestion publique ;

– « l'étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications » 1994

– « statistiques de l'emploi public dans les pays de l'Europe de l'Ouest » rapport d'études par le bureau statistique du BIT, 1991.

– « public employment : A comparison of 6 European Countries ». Etude réalisée en 1994 par un centre d'études de l'Université de Tilburg à la demande du ministère de l'Intérieur des Pays-Bas.

Enfin, je me suis dans la plupart de cas limité aux pays européens de l'OCDE afin de rester dans un contexte qui nous soit plus familier.

**En fait, vous constaterez que mon exposé sera davantage un plaidoyer pour développer un outil statistique qui permette aux décideurs politiques de faire des analyses en connaissance de cause qu'une évaluation pertinente des tendances de réforme du secteur public qui sont en cours.**

## Evolution du volume de l'emploi dans les secteurs publics et privés en Europe et en Amérique du Nord

### Graphiques

– sur l'évolution de l'emploi total dans les régions de l'OCDE depuis les années 1960

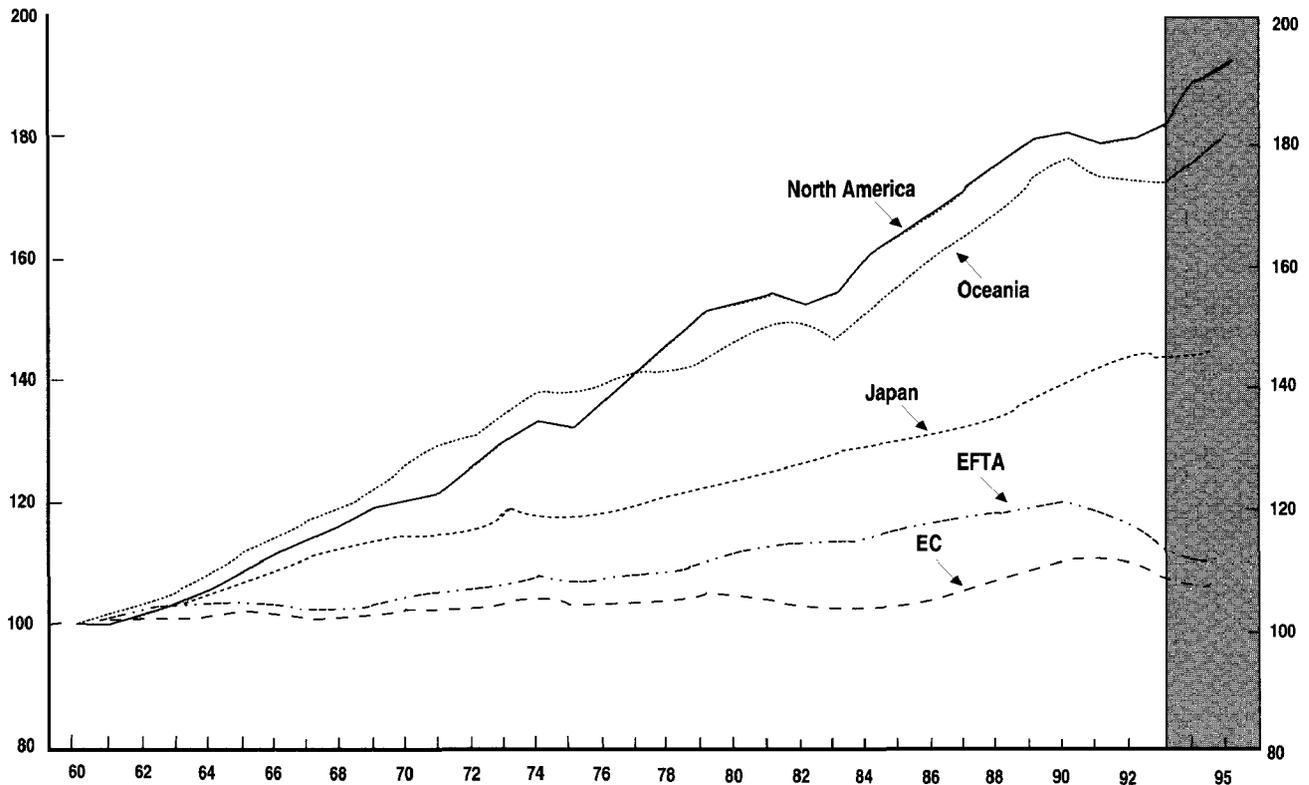
– sur le croissance du secteur public et du secteur privé dans l'Union Européenne et en Amérique du Nord (Etats Unis + Canada) depuis 1974.

*Le premier graphique montre :*

– que le taux de croissance de l'emploi est nettement plus fort en Amérique, et en Océanie que dans les pays Européens ;

– que (excepté pour le Japon) 1990 est marqué par une décroissance de l'emploi qui est continue presque jusqu'à nos jours en Europe, mais suivie d'une nouvelle période de croissance en Amérique du Nord et en Océanie à partir de 1992-1993.

Employment growth in OECD regions, 1960-95<sup>(1)</sup> - Index 1960 = 100



<sup>(1)</sup> OECD projections in shaded areas.

Sources : OECD, *Labour Force Statistics and Economic Outlook*, n° 55, June 1994.

*Le deuxième graphique montre :*

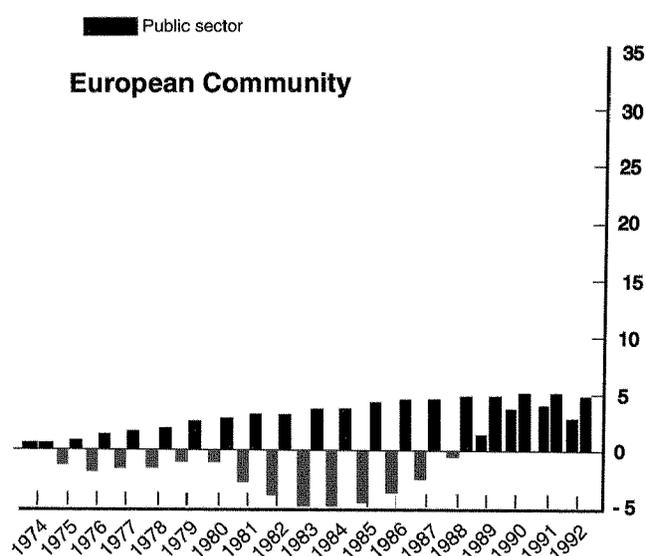
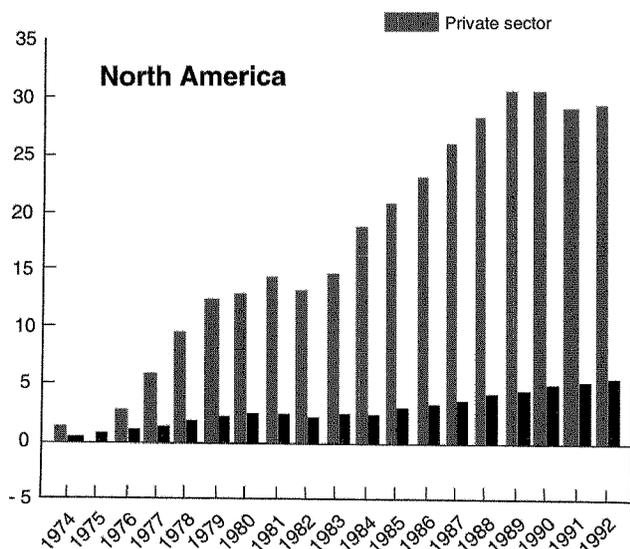
– que la croissance et dans une moindre mesure la décroissance de l'emploi dans l'UE est essentiellement le fait de l'emploi dans le secteur public alors que c'est le phénomène inverse en Amérique ;

– que dans l'UE l'emploi dans le secteur public n'a cessé de croître depuis la crise pétrolière et qu'il

s'est seulement stabilisé depuis 1990 voire légèrement diminué tout récemment ;

– qu'au contraire dans la zone américaine l'emploi public a été contenu entre 1980 et 1985 pour reprendre une légère croissance depuis 1985.

Cumulative employment growth in the public and private sectors <sup>(1)</sup> - Change in millions since 1973



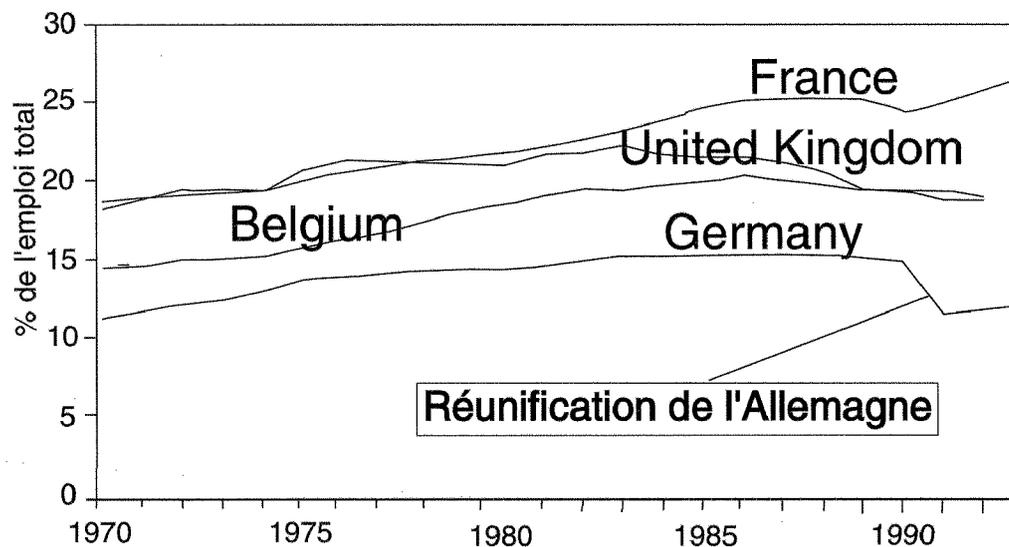
Graphiques sur l'évolution de la part de l'emploi public dans l'emploi total pour une sélection européenne de pays de l'Europe

Ces graphiques montrent que :

non seulement l'emploi public en volume a augmenté dans les pays européens jusqu'à la fin des années 1980, mais que dans la plupart des pays individuels la part de l'emploi public dans l'em-

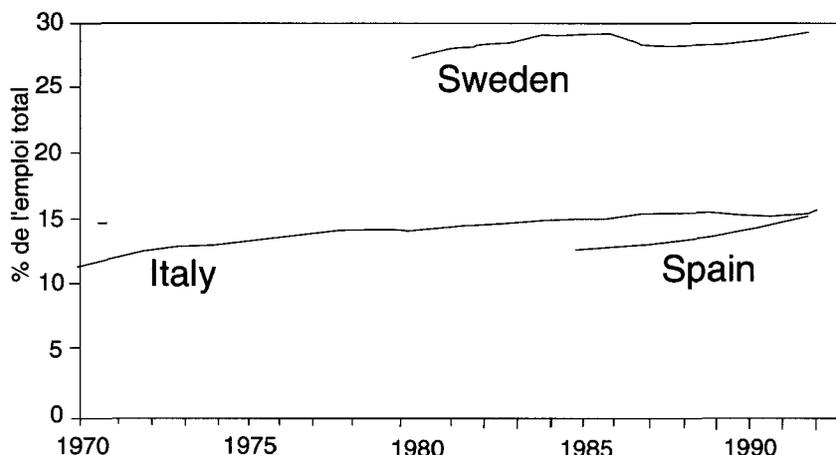
ploi total a augmenté pendant cette même période. La période où cette part a été stabilisée est très courte ; elle est suivie d'une période où la croissance de l'emploi public semble repartir à un taux accéléré en Suède, en France voire en Allemagne. Le Royaume-Uni est le seul pays qui a réussi à réduire l'emploi dans le secteur public d'une façon durable.

Evolution de la part de l'emploi public - 1970-1993



Sources : OCDE Comptes Nationaux

Evolution de la part de l'emploi public - 1970-1993



Source : OCDE Comptes Nationaux

### Evolution de l'emploi public par niveau de gouvernement : qu'en est-il de la décentralisation ?

#### PAYS-BAS

Emploi par niveau de gouvernement  
(en % des administrations publiques<sup>(1)</sup>)

	1980	1992
Ministères centraux .....	39	36
Provinces .....	5	5
Municipalités .....	56	60
<b>Total</b> .....	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>(1)</sup> à l'exclusion de la Police, de l'Armée, de l'Enseignement, de la Justice, des Associations Intercommunales et des Conseils des Polders.

Sources : Ministère de l'Intérieur  
(“Evolutions dans la Gestion Publique”, O.C.D.E.)

#### ROYAUME-UNI

Emploi par niveau de gouvernement  
(en % de l'ensemble du secteur public)

	1980	1993
Gouvernement central <sup>(1)</sup> .....	41	34
Länder <sup>(2)</sup> .....	52	59
<b>Total</b> <sup>(3)</sup> .....	<b>93</b>	<b>93</b>

<sup>(1)</sup> comprenant la Fonction Publique et le service National de la Santé.

<sup>(2)</sup> comprenant l'Education et les Services Sociaux.

<sup>(3)</sup> non comptées les entreprises publiques.

Sources : CSO  
(“Evolutions dans la Gestion Publique”, O.C.D.E.)

#### ESPAGNE

Emploi par niveau de gouvernement  
(en % de l'ensemble du secteur public)

	1987	1994
Administration centrale .....	30	26
Communautés autonomes .....	20	25
Administration locale.....	17	19
Entreprises et Institutions publiques	19	15
<b>Total</b> <sup>(1)</sup> .....	<b>86</b>	<b>85</b>

<sup>(1)</sup> non comptée la Sécurité Sociale.

Sources : Enquête nationale sur la Population Active  
(“Evolutions dans la Gestion publique”, O.C.D.E.)

#### ALLEMAGNE DE L'OUEST

Emploi par niveau de gouvernement (en %)

	1985	1993
Fédération .....	22	19
Länder .....	48	47
Collectivités locales .....	30	34
<b>Total</b> <sup>(1)</sup> (Service public direct) .....	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>(1)</sup> hors Chemins de fer fédéraux.

Sources : Office statistique fédéral Wiesbaden.

**FRANCE**  
**Structure de l'emploi**  
**par niveau de gouvernement (en %)**

	1980	1992
Fonction publique de l'Etat <sup>(1)</sup> .....	51	40
Fonction publique territoriale .....	20	25
Fonction publique hospitalière .....	14	15
Etablissements publics et "exploitants publics"	14	21
<b>Total Secteur public .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>(1)</sup> Forte baisse malgré que les enseignants de l'enseignement public soient une part de la Fonction Publique de l'Etat en forte hausse (39 % en 1980, 51% en 1992). Baisse due essentiellement à la réorganisation des P et T à partir de 1991. Les effectifs sont comptabilisés dans les exploitants publics (494.800 en 1990).

Sources : INSEE ("Evolutions dans la gestion publique", O.C.D.E.)

*Conclusion :*

la tendance à la décentralisation administrative semble nette non seulement dans les pays comme l'Espagne et la Belgique ou il s'agit d'une décision politique imposé par la pression des régions ethniques, mais aussi dans les pays ou il existe une forte tradition centralisatrice comme la France ou encore dans des pays déjà largement décentralisés comme les Pays-Bas voire traditionnellement fédéraux comme l'Allemagne.

## Désengagement de l'Etat

Nous examinerons le cas du désengagement de l'état de ses activités classiques (biens et services

collectifs et quasi-collectifs) et de ses activités que l'on pourrait appeler « satellites ». (biens et services privés ou d'économie mixte).

## 1. Biens et services collectifs et quasi-collectifs

Il y a une grande diversité entre les pays. Les différences sont « historiques » et reflètent peut-être des conceptions différentes du rôle du secteur public. Nous avons pu vérifier cinq domaines d'activité classiques pour six pays de l'Europe.

Bien qu'un peu simpliste, l'on pourrait dire que l'avant-dernière ligne du tableau ci-dessous est un indicateur du degré plus ou moins conservateur de la conception du rôle de l'Etat par chacun des pays représenté. Ainsi les Pays-Bas et le Royaume-Uni auraient une conception plus « classique » du rôle de l'Etat et l'Allemagne aurait une conception plus « moderne ». Plus sérieuse est la constatation que les Pays-Bas attachent une grande importance à l'enseignement public et que les Pays-Scandinaves sont des Welfare States par excellence et ou la bureaucratie administrative prend peu de place.

Quant à l'évolution de l'importance que prennent ces activités, dans le domaine d'action de l'Etat (toujours mesurées en termes d'emploi) nous avons dû nous contenter de quelques exemples réduits.

**Emploi par fonction gouvernementale**  
**(en % du secteur gouvernemental)**  
**1991**

	PAYS-BAS	BELGIQUE	ALLEMAGNE	DANEMARK	SUÈDE	ROYAUME-UNI
Défense .....	14	10	9	4	3	8
Police .....	5	4	5	3	2	4
Administration .....	19	17	13	8	5	17
Education .....	40	30	22	21	16	28
H.W.S. ....	13	15	18	50	52	32
Autres .....	9	24	33	14	22	11
<b>Total .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sources : Public Employment Study (Ministère de l'Intérieur, Pays-Bas)

Les quelques chiffres dont nous disposons indiquent qu'à quelques exceptions près l'emploi dans les trois activités classiques (administration, défense, police) reste très stable alors que dans les activités dites de production et distribution de biens quasi-collectifs (éducation, santé, protection sociale) il aurait tendance à augmenter encore par ci par là et plus vraisemblablement dans le secteur soins de santé. Il me semble en tout cas qu'il serait faux de dire que l'Etat a amorcé un désengagement de son rôle de welfare comme on peut l'entendre quelques fois.

### ROYAUME-UNI

#### Emploi par fonction gouvernementale (en % de l'emploi du secteur gouvernemental)

	1971	1991
H.M. Forces .....	8	6
Education .....	28	28
Police .....	3	4
N.H.S. ....	17	21

Sources : CSO

### SUÈDE

#### Emploi par fonction gouvernementale (en % de l'emploi du secteur gouvernemental)

	1980	1991
Défense .....	4	3
Education .....	10	16
Santé et protection sociale.....	50	52
Gestion.....	9	8

Sources : Statistics Sweden  
("Evolutions dans la Gestion publique", O.C.D.E.)

### DANEMARK

#### Emploi par fonction gouvernementale (en % de l'emploi du secteur gouvernemental)

	1980	1992
Défense .....	6	5
Education .....	21	19
Santé et protection sociale.....	43	43
Gestion.....	6	10

Sources : Ministère des Finances  
("Evolutions dans la Gestion publique", O.C.D.E.)

## 2. Biens et services privés ou d'économie mixte

Nous touchons ici au phénomène de la privatisation d'entreprises publiques. La notion d'entreprise publique est statistiquement standardisée dans le cadre du SCN mais l'application de cette définition est tellement déficitaire que même le SCN n'est pas en mesure de collecter des données sur ce type d'entreprises. Il se contente de données sur les « administrations publiques » qui sont définies comme étant le secteur public amputé de ses entreprises publiques.

La définition selon le SCN : – une entreprise publique est d'abord une entreprise -. Elle opère sur un marché et pratique des prix qui sont supposés dégager un profit. Elle est classée publique si son activité est contrôlée et financée par les pouvoirs publics et le contrôle porte sur le fait que l'entreprise serve l'intérêt public. De façon presque générale les chemins de fer et les postes sont des entreprises publiques. Ne peuvent être inclus les hôpitaux publics et l'enseignement public (car il s'agit de biens quasi-collectifs pour lesquels ne peuvent être pratiqués des prix de marché).

Dans les contextes nationaux, cette définition semble être ignoré car il y a une profusion de termes dont la signification n'est pas toujours claire (du moins pour les personnes non ressortissantes du pays). De ce fait, il n'est pas sûr que ces termes soient tout simplement des équivalences du terme d'entreprise publique tel que défini par le SCN. (Ce serait trop beau !). La plupart du temps ces termes reflètent des **statuts juridiques** alors que le SCN a voulu donner une signification économique au terme d'entreprise publique. La liste de termes ci-dessous est loin d'être exhaustive mais elle laisse déjà l'impression que ce qui prime est de vouloir se différencier par rapport aux autres pays et surtout pas de se conformer à un standard qui faciliterait la comparaison. Il ne m'appartient pas d'interpréter cet état de choses qui après tout ne peut être qu'une impression.

Entreprise publique à statut d'établissement public (FRA - Ex : SNCF, RATP, EDF/GDF) - « Exploitants publics » (FRA - Ex: Poste et France Télécom) - Sociétés d'économie mixte - State Business Enterprises - State Owned Enterprises - Entreprises juridiquement non-autonomes - Crown Corporations - Public Corporations - Nationalised Industries - Organismes d'intérêt public - Public Utilities...

A lire la presse et les revues spécialisées, nous assistons depuis quelques années et dans tous les pays à des vagues de privatisations, de dénationalisation etc. (Ici aussi règne la confusion) et le fait

que l'État se désengage progressivement de l'activité de marché ne fait plus de doute aux yeux des citoyens. Au delà de la difficulté de comprendre la vraie signification de ces différentes opérations il y a une quasi impossibilité de vérifier statistiquement le véritable impact quantitatif de ces transactions en termes de réduction du rôle de l'Etat dans la vie économique. Ainsi, par exemple la « privatisation » d'Elf-Aquitaine consistera tout simplement à mettre sur le marché public quelques actions sans que les pouvoirs-publics ne perdent la majorité. L'impact de ces opérations sur le volume de l'emploi public n'est pas facile à vérifier aussi. L'OCDE ne dispose pas de statistiques sur l'emploi dans les entreprises publiques et à ma connaissance il n'y aurait qu'un seul organisme qui ait tenté jusqu'à présent de rassembler des données internationales (le Centre Européen des Entreprises Publiques CEEP à Bruxelles). Les sources nationales sont obscures reflétant évidemment le flou dans la terminologie utilisée. Nous avons cependant essayé de trouver quelques exemples.

Au Royaume-Uni les privatisations de British Airways, British Petroleum, British Telecom, British Gas et British Steel, etc. ont entraîné un dégraissage de 770 000 emplois en équivalents plein-temps dans les entreprises publiques entre 80 et 94. D'un autre côté, le National Health Service, dont les effectifs étaient comptés parmi l'emploi dans le secteur gouvernemental, a été réformé en de multiples National Health trusts qui sont considérés comme des Sociétés publiques (en dehors du secteur gouvernemental) ce qui a occasionné un transfert « statistique » du secteur gouvernemental vers les entreprises publiques de plus de 550 000 emplois, dans la même période. Peut-on parler ici d'un dégraissage du secteur gouvernemental ?

**ROYAUME-UNI**  
**Emploi dans les "public corporations"**  
**(en milliers d'équivalent temps-plein)**

Public Corporations	1980	1994 <sup>(1)</sup>
<b>dont :</b>	2.007	1.237
- Industries nationalisées .....	1.785	370
- Autres .....	222	867

<sup>(1)</sup> Baisse considérable malgré que 550.000 emplois ont été transférés du secteur gouvernemental vers les sociétés publiques par la transformation du NHS en National Health Trusts.

Sources : CSO ("Evolutions dans la gestion publique", O.C.D.E.)

En Suède, entre 1991 et 1993, les personnels dans les « Public Utilities » ont diminué de 48 % essentiellement parce que les Télécoms ont été privatisés mais aussi par une réduction importante des effets dans les chemins de fer (24 %) et dans le service des postes (16 %).

**SUÈDE**  
**Emploi dans lespublic utilities**  
**(en équivalent temps-plein)**

	1980	1993
Postes .....	55.179	46.749
Chemin de fer .....	21.142	16.166
Télécoms .....	38.599	5.777
<b>Total</b> .....	<b>131.542</b>	<b>68.692</b>

Sources : Statistics Sweden (Enquête sur l'emploi)

En France : nous disposons de chiffres pour les entreprises publiques à statut d'établissement public à savoir (essentiellement) : ADP, Charbonnages de France, EDF/GDF, RATP et SNCF dont les chiffres sont en baisse considérable entre 1980 et 1990 : de 539 200 en 1980 à 428 000 en 1990, soit une baisse de 21 %. Cependant, en 1991, 494.900 emplois supplémentaires viennent grossir les rangs dans une nouvelle catégorie d'entreprises publiques - à savoir les « exploitants publics » -. Il s'agit de la « privatisation » des Postes et de France Télécoms.

**Politique d'emploi**  
**et de recrutement plus contractuelle**

Il s'agit avant tout d'améliorer la gestion des ressources humaines employées dans le secteur public par un assouplissement des conditions sans doute trop rigides attachés au statut classique des fonctionnaires. Cependant, il n'est pas interdit de croire que l'utilisation de personnel contractuel permet de réaliser des économies de dépenses notamment par une meilleure adéquation des qualifications aux besoins des tâches, et par une plus grande facilité de se défaires d'employés lorsqu'une tâche vient à disparaître.

Je lis souvent qu'il y aurait une dégradation de la situation statutaire des personnels dans le secteur public. Qu'il y aurait une chute importante des fonctionnaires sous statut et des employés permanents et que parallèlement il y aurait un recours grandissant à des agents temporaires. On aimerait bien croire à cette tendance car elle est compatible avec l'idée de souplesse dans le recrutement évoquée ci-dessus. Malheureusement les chiffres que j'ai pu trouver ne confirment pas cette tendance, au contraire.

**ALLEMAGNE**  
**Emploi par type de contrat**

	1980		1989	
	Nombre	%	Nombre	%
Fonctionnaires .....	1.839.000	40	1.835.529	40
Employés .....	1.673.079	36	1.742.891	38
Ouvriers .....	1.086.851	24	1.038.959	23
<b>Total Service public direct ...</b>	<b>4.598.930</b>	<b>100</b>	<b>4.617.379</b>	<b>101</b>

Sources : Statistisches Bundesamt

Le nombre d'employés augmente légèrement mais leur part relative dans l'emploi total reste assez stable sur une période de 10 ans.

### FRANCE

**Effectifs non titulaires<sup>(1)</sup> dans la fonction publique (en nombre et en % par rapport au total des effectifs)**

	1969		1989	
	Nombre (milliers)	%	Nombre (milliers)	%
Fonction Publique d'Etat (Ministères civils seulement)	425.5	26	369	15.3
Fonction Publique territoriale	300.3	48.6	380.8	30.8
Fonction Publique hospitalière	107.8	29.9	110	13.6
Ministère de la Défense	30.5	7	18.5	4.2
Ensemble	864.1	28.4	877.3	17.9

<sup>(1)</sup> non compris ouvriers de l'Etat, militaires sous contrat et praticiens hospitaliers.

Sources : I.N.S.E.E.

L'INSEE publie des chiffres indiquant l'évolution du nombre de non-titulaires de 1969 à 1989. Par non-titulaires il faut entendre les personnels qui n'ont pas le statut de fonctionnaire c'est-à-dire qui sont contractuels, mais en excluant les ouvriers, les militaires sous contrat et les médecins praticiens. Pour l'ensemble de la fonction publique, le nombre de non-titulaires est resté stable. Cependant, comme les effectifs totaux ont connu une forte croissance la proportion des non-titulaires a fortement baissé. Il y a cependant quelques différences selon les composantes de la fonction publique. Si la proportion de non-titulaires a baissé dans les trois fonctions publiques, leur nombre absolu a déçu

dans la fonction publique de l'Etat, est resté stable dans la fonction publique hospitalière mais a augmenté de 80 000 personnes dans la fonction publique territoriale ; mais c'est dans cette dernière que la croissance des effectifs a été la plus forte.

Nous ne disposons pas de séries temporelles pour les Pays-Bas mais le pourcentage de contractuels ne dépasse pas les 2 % pour les employés à plein temps et 4 % pour les mi-temps.

En Belgique, la part du personnel temporaire au niveau de l'Etat, était de 18 % en 1985. Elle a baissé à 15 % en 1988. Au niveau des collectivités locales la part des contractuels a augmenté de 15 à 17 % entre 1987 et 1989. (Source : annuaire statistique de la Belgique)

Au Luxembourg : les fonctionnaires constituaient 70 % des effectifs de l'état en 1988 (13 % d'employés et 17 % d'ouvriers). En 1991 ils étaient encore 69 %.

## Conclusion

Je partage assez bien la conclusion de Magali Imbert : la recherche et le dépouillement de statistiques nationales est un pis-aller en matière d'emploi public. Il est nécessaire d'y procéder tant que rien d'autre n'existe. Mais il y a au niveau Européen une volonté de créer un marché unique de l'emploi public. Pour y arriver, disposer de données harmonisées ne serait pas un luxe.

# Investissements publics et emploi : l'État schizophrène

**Michel Savy,  
Professeur à l'ENPC**

## Apprécier l'opportunité des investissements publics

Les investissements publics font l'objet de procédures plus ou moins lourdes d'évaluation préalable, pour s'assurer de leur bien fondé et n'utiliser l'argent de l'État et des collectivités locales que pour des projets utiles.

En matière d'infrastructures de transport, la LOTI (Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982) fait obligation, pour tout projet d'investissement de plus de 500 millions de francs, de procéder à une évaluation socio-économique a priori (et prescrit, cinq ans après la mise en service d'un projet réalisé, un bilan a posteriori).

L'évaluation socio-économique est une démarche ambitieuse, qui consiste à envisager un projet sous le double aspect de sa rentabilité pour les investisseurs et de son efficacité pour la collectivité nationale toute entière.

## Rentabilité financière

La rentabilité (la rentabilité financière) s'apprécie selon les méthodes usuelles de bilan coûts-avantages, consistant à évaluer les recettes et les dépenses liées au projet pour son investisseur. Un projet est réputé rentable quand son bilan est positif, quand les avantages l'emportent sur les coûts.

Un tel calcul repose largement sur la fiabilité des prévisions de trafic, qui établissent le volume d'activité que devrait connaître l'équipement envisagé (selon diverses hypothèses de tarification) et donc notamment le volume des recettes à en attendre. Les modèles de trafic sont à cet égard très utiles, en dépit des déconvenues que l'on a parfois constatées.

Quant à la prise en compte de recettes et de dépenses effectuées à des dates différentes et sur une longue durée, elle est assurée par la méthode habituelle de l'actualisation. Le taux d'actualisation appliqué aux éléments du calcul traduit l'intensité de la « préférence pour le présent » des détenteurs de capitaux, compte tenu des taux d'intérêt, de l'inflation, etc. Pour les investissements de l'État, le taux d'actualisation de référence est fixé par le Commissariat au Plan (et est aujourd'hui de 8 % par an).

Au-delà de ces problèmes traditionnels, les fondements de l'appréciation de la rentabilité financière sont à peu près clairs, dans le cadre de la théorie néoclassique.

## Efficacité économique et sociale

Selon les usages en vigueur, l'intérêt pour la collectivité s'apprécie en effectuant un bilan coûts-avantages pour l'ensemble des acteurs impliqués (et non pour le seul investisseur), en comparant la situation future dans l'hypothèse où le projet est réalisé et une situation de référence, sans le projet.

Le calcul est fait en y incluant des « effets externes », c'est-à-dire extérieurs à l'usage immédiat de l'équipement, touchant notamment la sécurité et l'environnement, appréciés autant que possible sous la forme d'un équivalent monétaire.

Si le trafic attendu est suffisamment intense, la somme des gains pour les exploitants de l'équipement prévu (et des pertes éventuelles de leurs concurrents), du surplus des utilisateurs et de la variation des effets externes peut être supérieure aux investissements : l'équipement est alors justifié.

## **Effets sur le développement**

Ces usages établis répondent-ils aux exigences de la loi, qui précise que les effets attendus sur l'aménagement du territoire et sur le développement doivent entrer dans l'évaluation ?

Laissant ici de côté la question de l'aménagement de l'espace, qui mériterait une réflexion propre, la prise en compte du développement économique n'est pas résolue de façon satisfaisante, en particulier en termes d'emploi. Les méthodes utilisées font en effet, implicitement, l'hypothèse du plein emploi. A travers l'évaluation du surplus du consommateur, elles comptent à l'actif d'un projet les économies réalisées pour assurer la fourniture du service correspondant. Toute économie de la ressource rare qu'est le travail est positive. Mais les effets cumulatifs du chômage sur les charges sociales collectives et leur répercussion sur chaque entreprise, aujourd'hui au cœur du principal débat de politique économique, sont simplement ignorés. Réciproquement, les créations d'emplois qui pourraient procéder du projet ne sont pas comptées parmi les avantages collectifs associés.

A la décharge de ces méthodes, on conviendra que, le plus souvent, les projets étudiés (la création d'une route nouvelle, par exemple) sont directement peu créateurs ou « supprimeurs » d'emplois, et que l'insuffisance de la démarche est donc généralement de peu de conséquences. Mais ce n'est pas toujours le cas. Les emplois permanents supprimés ou créés par le projet peuvent pourtant, d'une façon assez simple, être intégrés au calcul.

## **Comment prendre en compte l'emploi ?**

On sait qu'aux effets liés à un projet on peut associer des valeurs, établies selon diverses méthodes. Les valeurs « révélées » s'apprécient à

travers le comportement effectif des agents. Par exemple, pour les automobilistes, la valeur du temps s'apprécie à travers leur propension à s'acquitter d'un péage leur permettant d'emprunter une autoroute plutôt qu'une route. Le coût d'une nuisance s'apprécie à travers les coûts d'évitement, pour la supprimer à la source, ou les coûts de réparation, pour en traiter les effets. D'autres valeurs prises en compte relèvent d'un choix explicitement politique. Pour l'affectation des budgets consacrés à la sécurité, le « coût du mort » est assorti d'une valeur « régaliennne », fixée par l'État.

Pour introduire la création ou la suppression d'emplois dans l'évaluation des investissements publics de transport, il suffit de prendre en compte les pratiques actuelles des pouvoirs publics en matière de lutte contre le chômage : de considérer les dépenses budgétaires et les manques à gagner correspondants pour constater le montant effectif du « coût du chômeur ». On peut y voir, sans craindre le paradoxe, une valeur « régaliennne révélée » !

Si un chômeur coûte, sous formes d'indemnités et d'aides diverses, quelque 5 000 francs par mois à la collectivité (budget de l'État, des collectivités locales, de la Sécurité sociale, etc.), un salarié rapporte, à travers ses cotisations sociales et celles de son employeur et à travers les impôts directs et indirects qu'il acquitte, environ 5 000 francs. Transformer un chômeur en salarié représente donc (toutes considérations morales mises à part) un gain collectif de 10 000 francs par mois, soit 120 000 francs par an. C'est l'ordre de grandeur que M. Jacques Chirac a évoqué lors de la campagne électorale présidentielle de 1995.

Outre les coûts et avantages pour les acteurs directement impliqués et les effets externe usuels, on peut donc introduire au calcul d'opportunité d'un projet d'investissement sa contribution à l'augmentation ou à la diminution de la nuisance sociale que constitue le chômage.

## **Quels emplois ?**

Encore faut-il s'assurer que les emplois ainsi comptés sont les bons. Il convient de ne pas compter comme des créations nettes de simples délocalisations d'emplois qui, sans le projet, auraient été créés ailleurs ; de déduire des emplois effectivement créés les emplois détruits dans les systèmes concurrents ; de prendre en compte la charge collective que le financement du projet fait peser sur l'équilibre macro-économique et, donc, sur l'emploi global.

On peut toutefois, dès à présent, désigner deux types de projets pour lesquels les emplois associés comprennent à coup sûr des créations nettes : les projets faisant l'objet d'une concurrence internationale et les systèmes de transport collectif de voyageurs. Selon que le port accueillant les « touchers » d'une ligne « tour du monde » d'un grand armement maritime sera Le Havre ou Anvers, les emplois correspondants viendront ou non diminuer le stock du chômage national. Selon que les voyageurs produiront eux-mêmes leur service de transport en conduisant leur voiture particulière (engendrant du reste des emplois indirects pour la production et l'entretien des véhicules, des infrastructures, pour l'énergie, etc.) ou que la conduite des cars, bus, trains, avions sera assurée par de la main d'œuvre professionnelle, le solde global d'emploi se trouvera sensiblement modifié.

Si un projet entraîne la création *nette* de 1 000 emplois permanents, l'avantage collectif correspondant est de l'ordre de 120 millions de francs par an ! Cette donnée peut modifier sensiblement la mesure de l'opportunité d'un grand projet.

## Comment choisir ?

La démarche d'évaluation des investissements étant ainsi amendée, plusieurs cas peuvent se présenter :

Si un projet n'est ni rentable financièrement, ni efficace socialement, la situation est claire : mieux vaut utiliser autrement les sommes en cause...

Si le projet est à la fois rentable et efficace, son engagement est opportun. Il est également possible, puisque le taux d'actualisation de référence est fixé par le Plan en fonction des moyens dont l'État dis-

pose, de sorte qu'il puisse financer les projets dont le bilan ainsi calculé est positif.

Si un projet est financièrement rentable, mais a une efficacité socio-économique insuffisante ou négative, la question est posée de l'« internalisation des effets externes », c'est-à-dire de la prise en compte par les agents des charges que leur projet est susceptible de faire peser sur la collectivité. La réglementation, la fiscalité sont alors mises à contribution, à l'échelle nationale et, de plus en plus, européenne.

Si la rentabilité privée du projet est insuffisante pour satisfaire un investisseur mais que ses effets collectifs sont positifs, à travers ses conséquences sur l'emploi notamment, la question est posée de son soutien par la collectivité, qui peut trouver avantageux d'en subventionner la réalisation ou l'exploitation si les gains collectifs ainsi obtenus l'emportent sur les dépenses nécessaires.

La collectivité publique guide aujourd'hui ses actions selon deux démarches gravement contradictoires. D'une part, les méthodes d'évaluation des projets d'investissement négligent le chômage, voire l'alimentent de façon perverse à travers des considérations purement micro-économiques. D'autre part, des dépenses considérables sont consacrées à la lutte contre les effets du chômage, sinon contre ses causes. Une voie pour sortir de cette contradiction consiste à envisager simplement le chômage comme une nuisance collective que la création d'emploi vient alléger, et à inclure les avantages correspondants dans l'évaluation socio-économique des investissements publics. Cette proposition mérite un débat théorique et méthodologique, tout en se montrant aisément opérationnelle. Elle s'inscrit dans une priorité politique absolue.

# **Le Ministère de l'Équipement et l'emploi : une étude exploratoire**

**Michel Gault,  
Consultant**

## **I. Un ministère directement confronté au problème de l'emploi**

### **1. Le défi de l'emploi**

Le problème de l'emploi constitue sans conteste le défi le plus redoutable auquel nos sociétés sont confrontées.

En France, le taux de chômage qui s'était maintenu entre 1 et 1,5 % dans les années cinquante, et cela jusqu'en 1967, a connu à partir de cette date une augmentation constante pour se stabiliser sur un palier de 3 % jusqu'en 1974, puis entamer une montée irrésistible avec des accélérations brutales en 1975 (impact différé du premier choc pétrolier de 1973), en 1981 (impact du deuxième choc pétrolier de 1979 puis de la politique monétaire restrictive imposée par la Banque Fédérale américaine) et en 1984. Après une décrue relative entre 1988 et 1990 (il se situait alors à 8,9 %), il a repris son ascension en 1991 (conséquence de la hausse des taux d'intérêts consécutive à la réunification allemande et aux spéculations contre le Système Monétaire Européen) pour culminer à 12,4 % en 1994, connaître une diminution relative, puis repartir à la hausse comme les derniers indicateurs le soulignent. En effet, les chiffres du chômage en Juin 1996 sont de 3 065 600 chômeurs (mais mesurés avec l'« ancien baromètre » ils seraient de 3 383 000). Selon les normes du Bureau International du Travail, le taux de chômage est actuellement en France de 12,5 % et l'Observatoire Français des

Conjonctures Économiques prévoit que le seuil des 3 500 000 chômeurs (« ancien baromètre ») sera franchi à la fin de l'année 1997.

Si cette situation était propre à notre pays, elle n'en serait pas moins dramatique pour nous, mais on pourrait au moins imaginer qu'elle s'explique par les défauts de nos politiques économiques, industrielles, sociales et/ou éducatives et qu'il existe des solutions qui, utilisées à bon escient, permettraient de sortir de ce cercle vicieux. Hélas, il n'en est rien. En 1994, le chômage dans la Communauté Européenne concernait 18 000 000 de personnes, soit près de 11 % de la population active (pourcentage qu'il faut multiplier par deux et parfois trois dans certaines régions particulièrement défavorisées – sans parler de certaines périphéries de villes où deux actifs sur trois sont au chômage). De façon symétrique aux vains efforts réalisés dans l'Hexagone, les politiques de relance économique, de développement des politiques de recherche et d'innovations technologiques, de formation, d'aide à l'insertion sociale et économique des populations défavorisées se sont multipliées sans résultat sensible.

Le plus grave sur le long terme est le constat que, sur l'ensemble du territoire communautaire comme en France, la composition des populations concernées devient de plus en plus hétérogène : outre les différences considérées comme habituelles entre hommes et femmes, jeunes travailleurs et travailleurs âgés, le chômage touche maintenant tous les groupes d'actifs, qualifiés et non qualifiés et, de l'avis des spécialistes, il s'agit d'un phéno-

mène durable, sinon structurel. L'économie se fractionne et les situations se figent, avec d'un côté l'économie normée par les institutions et, de l'autre, une économie souterraine échappant à tout contrôle. Cela entraîne l'émergence d'une société dans laquelle le travail n'assure plus la fonction intégratrice qui lui a été dévolue depuis deux siècles.

Ce constat est d'autant plus grave que, dans notre pays qui fait un peu figure de laboratoire en ce domaine, les plans de lutte contre le chômage, le soutien aux entreprises en difficultés ou aux secteurs en reconversion, les actions en faveur de la formation des jeunes ou du recyclage des aînés n'ont pas cessé depuis trente ans.

Schématiquement, on pourrait caractériser ces actions par le primat accordé d'abord aux mesures économiques en mettant en avant le respect d'une orthodoxie économique et d'une rigueur budgétaire dont on attendait une économie dynamique et créatrice d'emplois. Face à la montée inexorable des chiffres du chômage, une politique de relance volontariste a été mise en oeuvre en 1982/1983, mais elle a dû rapidement être remplacée par un effort accru de rigueur budgétaire. L'accent a alors été mis, plus particulièrement, sur le primat à accorder au développement technologique, à la recherche et à l'innovation. La mise en place du programme européen EUREKA (conçu par la France), été le fruit le plus significatif de cette orientation. Parallèlement, se sont développées des politiques de formation destinées à permettre aux jeunes d'être mieux préparés à entrer dans un monde du travail ainsi transformé et aux personnel en place à se requalifier. Mais, face à la croissance inexorable des chiffres du chômage, on a vu apparaître et s'imposer de plus en plus la notion de « traitement social du chômage » mettant l'accent sur l'insertion et diverses démarches de formation. C'était l'aveu implicite qu'il s'agissait désormais moins d'essayer de résorber le chômage que d'en traiter les conséquences individuelles les plus douloureuses et les conséquences sociales les plus dangereuses et destructrices.

De fait, on a désormais pris conscience qu'il n'existe face, à un phénomène aussi complexe, aucune solution simple et que l'ensemble des démarches que nous venons d'évoquer doivent être mises en oeuvre simultanément, alors que de plus en plus de spécialistes vont même jusqu'à s'interroger sur l'organisation même de nos sociétés. C'est ainsi que, tandis que certains aspirent à un retour aux équilibres antérieurs en espérant qu'une croissance économique forte permettra de créer les

emplois souhaités, d'autres dénoncent ce qu'ils qualifient de mythe et prônent à la fois de nouvelles logiques économiques qui viendraient se superposer aux seules lois du marché (ils parlent d'économie solidaire) et la vivification de la vie civique appelée à devenir le nouveau « grand intégrateur ».

Ainsi, il est significatif de voir Dominique Méda, énarque, responsable au ministère du Travail de la Mission animation de la recherche au sein de la DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) souligner que, contrairement à une idée reçue, le travail n'a pas toujours été au coeur du lien social des sociétés occidentales mais que son invention remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle. Elle en vient ainsi à préconiser, plutôt que de rechercher désespérément des solutions au chômage, à réfléchir sur le sens même du travail et le primat accordé par nos sociétés à l'économie (Cf. *Le travail, une valeur en voie de disparition*, Aubier 1995).

Pour s'en tenir à une approche moins radicale de la question, il est clair que de profondes modifications dans le système de production des entreprises et dans l'organisation du travail s'imposent pour faire face à une concurrence accrue avec la mondialisation des échanges. La libéralisation des marchés nationaux dans le nouvel espace économique qui s'ouvre à l'Est réactive la compétition entre les grands groupes, mais les petites et moyennes entreprises sont elles aussi touchées (une étude récente du Commissariat Général au Plan montre qu'à partir d'une taille de 100 à 200 salariés, toute entreprise est confrontée à la concurrence internationale).

Dans ce contexte, comme les autres économies européennes, l'économie française est confrontée à de profondes mutations du monde du travail et de la production qui influent sur l'organisation du travail et l'emploi. Le risque d'exclusion, pour des raisons culturelles ou par manque de qualification adaptée, menace un nombre croissant de salariés (notamment les moins qualifiés et ceux qui occupent des emplois profondément transformés, mais les cadres sont de moins en moins épargnés) qui doivent impérativement s'adapter et faire évoluer leurs qualifications, tandis que les entreprises doivent développer des démarches d'anticipation des évolutions pressenties (notamment en matière de compétences et de qualifications) et déceler les possibilités d'emplois qu'induisent les nouvelles organisations du travail.

C'est ainsi que depuis des années de nombreuses entreprises publiques et privées expérimentent

tent, avec le soutien actif des collectivités territoriales et de nombreuses associations, des démarches originales pour favoriser l'insertion des sans emploi.

L'Etat ne se désintéresse naturellement pas d'un enjeu d'une telle importance et multiplie depuis des années les aides et les incitations à la recherche, à l'innovation, à la modernisation des systèmes productifs, à la formation et à l'insertion. Il peut d'autant moins se désintéresser de la question de l'emploi, qu'il est le premier employeur de France (la Fonction Publique représente aujourd'hui le cinquième des emplois dans notre pays).

Pourtant, malgré les différents plans de relance de l'économie, les nombreuses actions sur l'emploi qui se sont multipliées au cours des dernières années, les efforts conjugués de l'État central et des différentes collectivités territoriales... le chômage (et en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes) reste un mal qui ronge la société française et dont les effets destructeurs ne cessent de s'étendre.

## **2. Le Ministère de l'Équipement et l'emploi**

Plus encore que les autres, le ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme est particulièrement concerné par ce problème dans la mesure où il est lui-même employeur, et un employeur présent sur l'ensemble du territoire national (y compris les zones les plus rurales). Mais son poids en matière d'emploi dépasse largement ses propres frontières. Il est en effet responsable, directement ou indirectement, d'une part importante de la commande publique (près de la moitié des marchés publics relèvent de l'activité de la construction) : sa participation à la réglementation de la commande publique et la pratique effective qu'il en a sur le terrain contribuent à déterminer les modes d'organisation des entreprises et des marchés. Il est aussi, explicitement, en charge de plusieurs grands secteurs économiques (BTP, Transports, Tourisme) qui concernent plus de 20 % de la population active et sont caractérisés par l'importance relative de la main d'oeuvre peu qualifiée qu'ils emploient, le caractère « non délocalisable » de la plupart des activités concernées, la densité et la répartition de ces activités sur l'ensemble du territoire national. Il exerce, enfin, la tutelle de grandes entreprises publiques (RATP, SNCF, Air France...) qui jouent un rôle majeur dans la structuration de l'emploi.

De fait, ce ministère constitue l'un des principaux acteurs de l'aménagement du territoire

(grandes infrastructures, règles d'urbanisme, conseil aux collectivités locales...) et, en liens étroits avec d'autres ministères, il est directement confronté à certaines conséquences importantes de la question de l'emploi comme l'exclusion sociale ou l'émergence de nouveaux métiers... Globalement, à la fin de l'année 1995, sur les 17 000 000 de salariés du secteur privé, plus de 20 % – soit 3 300 000 personnes – étaient directement employées dans les secteurs d'activité du BTP, des Transports et de l'Hôtellerie-Restaurant (en incluant les emplois indirects, cela représente 5 000 000 d'actifs). L'influence exercée par le ministère de l'Équipement en matière d'emploi est d'autant plus large, que ses responsabilités s'exercent aussi en matière de politique urbaine, sur la morphologie et la croissance des agglomérations, et donc les emplois liés à la vie urbaine.

Cela explique que depuis un certain nombre d'années il ait constitué un des lieux privilégiés de réflexion sur ces questions. Des études et recherches ont ainsi été commanditées par le Plan Urbain (à l'occasion, par exemple, du Programme Ville et Emploi) ; le Plan Construction et Architecture (qui a travaillé plus précisément sur les évolutions des métiers) ; la DAEI (qui a réfléchi, entre autres, à la prise en compte de la notion de développement durable – économiquement performant et créateur d'emplois – dans la passation des marchés publics) ; en 1994, Jean-Michel Etienne a animé un « Groupe de travail horizontal emploi et développement local » ; à l'initiative du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Émile Quinet préside un « Groupe de travail permanent sur l'emploi » ; Claude Hossard assure la mise en place d'un « Comité pour l'emploi » ; ... sans parler des travaux menés par différents laboratoires de l'ENPC comme le LATTs, ou le CERAS. On pourrait poursuivre cette énumération. C'est dans ce contexte que la DRAST a organisé en 1994/1995, sous le titre révélateur « L'Équipement, modes d'emplois », un séminaire prospectif qui avait pour objectif de dégager des problématiques concrètes sur tel ou tel aspect de l'action du ministère et de favoriser un renouvellement de la réflexion et une approche plus globale de la question.

## **3. Une étude exploratoire**

Le ministère de l'Équipement se caractérise donc par une conscience très vive de la gravité et de l'urgence de l'enjeu que représente le problème de l'emploi et du rôle qu'il peut et doit jouer en ce domaine. Il a été un lieu de réflexions et d'analyses riches, mais le plus souvent ponctuelles, des

diverses composantes du véritable défi auquel est confronté notre pays. Les rencontres suscitées par le séminaire de la DRAST, ont été l'occasion d'un début de confrontation des problématiques et d'échanges entre chercheurs et responsables administratifs, au-delà des frontières de ce seul ministère. Elles ont aussi révélé, de la part de nombreux participants, l'attente d'une réflexion plus approfondie, prenant appui sur les différents travaux et recherches poursuivis à l'intérieur comme à l'extérieur du ministère, mais surtout prenant davantage en compte les interrogations, les préoccupations et les expériences des agents de ses structures déconcentrées, directement confrontés sur le terrain aux réalités de l'emploi et des évolutions des qualifications et au contact direct des collectivités territoriales.

C'est à partir de ce constat que la DRAST a souhaité que, à la suite du séminaire « L'Équipement modes d'emplois », et pour éclairer les démarches à développer dans l'avenir, soit réalisée une étude exploratoire destinée, à partir d'entretiens individuels non directifs, à confronter les points de vue des différents partenaires intéressés par ce problème crucial en s'attachant à recueillir les demandes, suggestions, remarques et propositions de différents responsables de l'administration centrale du ministère, mais aussi celles de représentants qualifiés de ses structures déconcentrées. Ce séminaire a constitué, de l'avis de tous ceux qui ont participé à ses travaux, un utile échange de points de vue d'experts parisiens et de représentants d'administrations centrales ; il s'agit maintenant de déterminer quelles sont les questions que se posent les agents de l'Équipement sur le terrain et leurs besoins, d'autant plus qu'on leur rappelle régulièrement leurs responsabilités en matière d'emploi, et qu'ils se trouvent parfois bien démunis pour agir.

Ces remarques situent très précisément les limites de ce document qui propose, sous la forme d'un certain nombre d'axes d'études et de recherches à développer, le reflet synthétique le plus fidèle possible des suggestions et des demandes formulées par les uns et les autres. La règle du jeu qui préside à la réalisation d'un tel exercice est que chacun doit, nécessairement, se sentir plus ou moins trahi. C'est le lot commun de tout essai de synthèse à partir d'entretiens, en général très riches, avec des interlocuteurs qui ont accepté de parler librement.

Quoi qu'il en soit, les pages qui suivent proposent une synthèse des priorités qui se sont dégagées au gré des entretiens en matière de réflexion,

d'études et de recherche à développer autour des grands axes de réflexion autour desquels il semblerait que le ministère de l'Équipement pourrait utilement articuler sa réflexion et sa politique de recherche en lien avec les recherches mises en oeuvre par d'autres ministères et grandes collectivités territoriales.

Ces réflexions trouvent leur dénominateur commun dans la prise de conscience, de plus en plus répandue parmi les responsables concernés, que le problème de l'emploi est au carrefour de deux approches distinctes. Il convient de les développer simultanément et il apparaît tout aussi dangereux de les confondre que de les ignorer (Cf. les analyses de Joël Maurice, sur les risques d'erreurs suscités par des applications mal définies du calcul économique au problème du chômage et de l'emploi, et aux passages indus du macro-économique au micro-économique et du sectoriel au global). Le ministère de l'Équipement est donc appelé à poursuivre et développer, d'une part, ses capacités de recherche, de recueil et d'analyse des données économiques, de mise en oeuvre d'une réflexion renouvelée sur les notions de productivité et d'innovation... au niveau de son administration centrale et, d'autre part, à s'attacher simultanément à favoriser localement au niveau des DDE et DRE l'émergence d'une véritable « fonction d'ingénierie de l'organisation de l'emploi ».

Ce ministère, initiateur de grands projets au plan national, est confronté à des problématiques spécifiques qui le renvoient continuellement d'une approche macro-économique, qu'il maîtrise relativement bien quand elle s'applique de façon sectorielle à ses différents domaines de compétence, à des questions beaucoup plus complexes dès lors qu'il s'attache à prendre en considération le problème de l'emploi. Il est ainsi conduit à s'interroger sur la bonne articulation des niveaux de réflexion et de décision, en ce domaine, et de leur mise en oeuvre (dialectique central/déconcentré).

## **II. Quelques axes de recherche et d'étude à approfondir**

### **1. Recueil des données statistiques pertinentes, analyses et recherches portant sur les grands choix et orientations économiques**

Il est clair qu'il n'est pas question pour le ministère de l'Équipement de dupliquer les

recherches développées par d'autres ministères et administrations publiques (ministères du Travail, de l'Industrie, de la Ville, Commissariat Général au Plan, INSEE...), mais de participer à l'effort conjugué de tous face à des défis communs, comme ceux qu'entraîne la mise en place du Grand Marché européen (en attendant celle de la monnaie unique), dont nous sommes encore loin de pouvoir analyser toutes les conséquences en termes de croissance économique et d'emploi et, plus largement, comme ceux que la mondialisation croissante de nos économies entraîne déjà et entraînera plus encore dans un futur proche.

Compte tenu de l'importance économique des secteurs dans lesquels il intervient, il convient de poursuivre et développer le travail de rassemblement et de traitement statistique des données qui est déjà efficacement réalisé au niveau central et que le rapprochement OEST/DAEI devrait encore renforcer. Parallèlement, au niveau régional, le renforcement d'Observatoires régionaux, dont les Observatoires régionaux des transports constituent l'amorce, permettrait au ministère de renforcer son positionnement comme partenaire incontournable des instances régionales. Il se trouvera ainsi de mieux en mieux armé, aux côtés des autres administrations et instances concernées, pour développer une recherche économétrique et statistique et une réflexion économique adaptée à ses besoins propres et éclairante pour les orientations qu'il sera amené à définir et mettre en oeuvre.

Pour s'en tenir aux domaines de compétences propres du ministère, une fois affirmé de façon globale que les évolutions en cours se traduisent, en termes d'emplois, par une crise structurelle du secteur du BTP qui n'a pas achevé sa restructuration ; des évolutions contrastées dans le secteur des Transports (croissance dans le domaine des transports terrestres – mais à quelles conditions et jusqu'à quand ? – disparition d'emplois en matière de transport ferroviaire et aérien) ; des potentialités dans le domaine du Tourisme et de l'Aménagement du territoire (mais là encore, à quelles conditions et pour quels types d'emplois ?)... on reste désarmé devant l'ampleur des évolutions en cours, désarmé sur l'appréciation des conséquences prévisibles ou possibles et perplexe face aux choix à poser et aux politiques à mettre en oeuvre. Il est donc clair qu'il faut développer la recherche et approfondir la réflexion dans chacun de ces domaines en intégrant les réflexions et analyses développées par les autres ministères et administrations concernés.

C'est donc, en matière de recherche économique et statistique, un champ immense qui

s'ouvre au ministère de l'Équipement qui doit développer sa réflexion en s'appuyant sur ses propres outils d'analyse (quitte à en créer de nouveaux si la nécessité s'en fait sentir) en articulation étroite avec l'effort développé par les autres ministères. On parle beaucoup de veille internationale. Dans un pays qui reste encore très marqué par des traditions centralisatrices et régaliennes qui font encore souvent de chaque ministère un État dans l'État, les spécificités de ce ministère ne devraient-elles pas le conduire à développer une fonction de veille nationale, explicitement orientée vers le problème de l'emploi, au service de tous ?

Reste l'immense problème posé par des évolutions considérées comme inéluctables et qui relèvent en fait d'un choix de société. Il s'agit du primat accordé à la recherche, au développement technologique et à l'innovation sous toutes ses formes. Il est clair que dans un contexte de concurrence mondiale de plus en plus féroce, il n'est pas question pour le ministère de l'Équipement – ministère technique par excellence – d'être passéiste ; mais il convient pour lui de se doter des moyens d'analyse des conséquences en termes d'emplois de certains choix qui relèvent de ses compétences pour mieux éclairer les décisions qu'il pourrait être conduit à prendre.

C'est ainsi, par exemple, que les conséquences en termes d'emplois de l'automatisation (en particulier dans le domaine des transports tant routiers que ferroviaires) sont très mal appréciées. On s'en tient au discours général consistant à affirmer que l'automatisation et les progrès technologiques, s'ils suppriment des emplois (en particulier non qualifiés) en créent de nouveaux. Or, ce ministère ne dispose pas des outils d'analyse qui permettraient d'apprécier précisément les conséquences des choix ainsi posés, alors même qu'il ne dispose pas des moyens nécessaires pour faire respecter les règlements déjà existants (si la législation concernant les transports routiers était réellement appliquée, cela se traduirait par un nombre significatif d'emplois).

On sait que, dans le secteur du BTP, un accroissement de productivité de 2 % à 3 % par an est indispensable pour assurer le simple maintien de l'emploi à son niveau actuel. Les progrès technologiques réalisés (et soutenus par le ministère) sont dévoreurs d'emplois : on est en face d'un système qui se mord la queue et détruit quotidiennement des emplois. Là encore, ne faudrait-il pas prendre la question d'un point de vue plus global. Le secteur du BTP est un secteur où on compte plus ou moins 300 morts par an et de nombreux blessés. On ima-

gine le coût que cela représente pour la Sécurité Sociale. Une régulation de ce phénomène sous la forme de mesures concernant la durée des chantiers, les conditions de sécurité... se traduirait par des créations d'emplois, les coûts supplémentaires induits étant largement compensés par les « économies » réalisés par la Sécurité Sociale. Les réglementations concernant le BTP japonais se traduisent par l'emploi, proportionnellement, de 1/3 de personnel supplémentaire (hygiène, sécurité des chantiers...).

De même, en ce qui concerne le domaine de la construction, on s'en tient depuis des décennies au dogme du « Tout construction neuve » et les politiques publiques de commande ou d'aides à construction sont dirigées en ce sens ; or c'est un secteur proportionnellement peu créateur d'emplois. Une politique réorientée prioritairement vers la réhabilitation, l'entretien, la réutilisation de l'habitat existant permettrait d'exploiter des gisements d'emplois importants (tout en luttant contre le mitage du territoire et en contribuant à l'aménagement de celui-ci).

## **2. Évaluation des politiques définies et mises en œuvre par le ministère, analyses méthodologiques, développement d'un processus de recherche transversale**

**2.1.** Il est clair, et c'est la conclusion qui semble résumer l'ensemble des remarques et suggestions qui ont été faites à l'occasion de cette étude exploratoire, que la spécificité du ministère de l'Équipement et l'éventail de ses domaines de compétence doit le conduire (et il est probablement une des seules structures publiques qui puisse le faire) à développer une approche transversale mobilisant l'ensemble des démarches d'analyse et de recherche qui peuvent concerner l'emploi.

Pour ne prendre qu'un exemple, c'est le cas du secteur des transports dont le rôle sur le fonctionnement de l'économie, la compétitivité des territoires et, par conséquent, sur l'emploi global est souvent affirmé. Une analyse plus approfondie révèle que, de fait, l'activité y reproduit fidèlement celle de l'ensemble de l'économie et que, tous modes confondus, l'évolution de l'emploi y est quasiment égale à celle de l'emploi global. Ce constat peut faire douter de la possibilité d'obtention de résultats spécifiques dans ce secteur. Il n'en est pas moins utile de pousser plus loin la réflexion et d'analyser, par exemple, l'effet sur l'emploi de la mise en place et de l'exploitation d'infrastructures de transport, ou bien de se demander s'il est préférable d'effectuer en régie certaines opérations à

caractère productif au lieu de concentrer les moyens sur les dépenses d'intervention ...

Cela ouvre un large champ à des réflexions et recherches qui pourraient concerner :

– L'analyse des enjeux, mais aussi de la complexité accrue, ouverts par la construction européenne en matière de développement d'infrastructures de transport, développement souvent considéré comme une dimension importante de la politique d'aménagement du territoire condition du développement local des activités et donc de l'emploi (même s'il faut bien constater que cette liaison est plus souvent affirmée que démontrée). Certes, dans la phase actuelle d'intégration européenne, l'efficacité de la politique de transport – tant dans les choix d'infrastructures que dans la qualité du service – peut avoir un impact positif plus important que par le passé sur de larges pans de l'emploi. Les efforts entrepris pour introduire plus de rationalité dans les choix (avec le rapport Boiteux), ainsi que les approches de nature multimodale en termes de qualité de service revêtent une importance toute particulière dans cette optique. Il est essentiel que le ministère améliore ses méthodes d'approches de l'évaluation économique des effets des infrastructures sur les points pour lesquels des préconisations précises ont pu être formulées. C'est la seule façon de savoir réellement ce qu'il en est de la relation plus souvent affirmée que démontrée entre la création d'infrastructures de transport, considérée comme une dimension importante de la politique d'aménagement du territoire, et le développement local des activités et donc des emplois.

– L'analyse des conséquences de la priorité accordée aux gains de productivité plutôt qu'aux emplois et la prise en compte plus fine des secteurs où l'emploi est important : transport routier de marchandises (250 000 emplois), transport routier et urbain de voyageurs (200 000 emplois), services annexes et auxiliaires (200 000 emplois). Seules des recherches plus poussées et des analyses plus fines permettront de savoir en toute connaissance de cause si c'est vraiment le transport de voyageurs qu'il faut favoriser et quelle attention il convient de porter au transport urbain et péri-urbain.

– La prise en compte du dualisme du marché du travail dans le secteur des transports. Ce dualisme se caractérise par l'importance du taux de mobilité du secteur et le recours au marché externe plutôt qu'au marché interne du travail ; la coexistence d'activités à forte qualification (dans les modes les plus internationalisés) et d'activités à faible qualification (quantitativement dominantes) ; la coexistence d'emplois « à statut », typiques de ce que les économistes qualifient de marché primaire et d'emplois précaires, typiques du marché secondaire.

Il convient de souligner que la forte mobilité sectorielle des travailleurs non qualifiés peut conférer au secteur des transports une responsabilité particulière dans l'insertion de cette catégorie d'actifs dans le marché du travail. Ce rôle a été mis en évidence dans la cas du BTP, qui revêt des caractéristiques proches de celui des transports, grâce aux travaux du CEREQ. L'analyse reste à faire dans le cas des transport et pourrait dégager des propositions favorisant, via les transports, l'insertion des actifs non qualifiés les plus touchés par le chômage.

**2.2.** Nous sommes encore loin de pouvoir tirer toutes les conséquences de la politique de décentralisation qui n'en est encore qu'à ses balbutiements, dans un pays où le phénomène de centralisation est au coeur de la politique de l'État depuis plus de quatre siècles. Cela se traduit pour le ministère de l'Équipement par la nécessité de développer une politique aussi coordonnée que possible de recherches, d'évaluations, d'études et d'analyses des politiques mises en oeuvre ou des actions à développer en matière d'emploi et qui ne peut être impulsée qu'au niveau de ses directions centrales, de ses missions comme celles du Génie Civil ou des Transports, de ses structures commanditaires de recherches et d'études comme le Plan Urbain ou le PCA, des écoles, instituts et centres techniques qui dépendent de lui... même si elle doit impliquer étroitement – et beaucoup plus systématiquement que cela a été fait jusqu'à présent – ses structures déconcentrées.

C'est bien au niveau central, en effet, qu'il convient de mettre en oeuvre une réflexion renouvelée sur la notion de productivité dans les domaines de compétence du ministère et d'en analyser toutes les conséquences, particulièrement en termes d'emploi. Ce n'est qu'à partir d'un tel effort de recherche que pourra se développer efficacement sur le terrain cette fonction d'« ingénierie de l'organisation de l'emploi » que les DRE – et moins encore les DDE – ne sont actuellement en état d'assurer, alors qu'elles devraient être en première ligne pour le faire pour autant qu'on leur en donne les moyens, y compris juridiques et conceptuels, et qu'on leur permette d'acquérir le savoir-faire qui leur fait actuellement défaut en la matière.

C'est donc en développant de façon simultanée et articulée ses capacités d'expertise, d'analyse et d'intervention à la fois au niveau de ses directions centrales et de ses instances déconcentrées, que le ministère et ses agents seront armés pour coopérer avec les autres acteurs privés et publics confrontés à la mise en oeuvre d'une véritable démarche

d'aménagement du territoire prenant pleinement en compte la question de l'emploi.

En effet, si les conséquences économiques des orientations et des décisions de l'État en matière de politiques publiques sont considérables, en particulier en ce qui concerne l'emploi, il est clair que cela est particulièrement vrai de ce ministère. Les orientations et réglementations générales en matière de marchés publics (notions de moins et de mieux disant, prise en compte de la notion de développement durable...), ont des conséquences directes sur le nombre des emplois et leur nature. Cela est encore plus vrai en ce qui concerne les conséquences des choix posés et des réglementations en matière d'automatisation, d'innovation technologique, de sécurité (transports, chantiers)... Ainsi, l'automatisation des péages de la RATP ou autoroutiers, les réglementations (par ailleurs peu respectées) en matière d'horaires et de durée du travail dans les transports terrestres ou d'organisation et de sécurité des chantiers... ont des conséquences directes extrêmement importantes en matière d'emploi (conséquences qui – et cela demanderait des analyses plus poussées – ne semblent pas pouvoir être reliées à une augmentation ou diminution directe des coûts, d'autant que d'autres facteurs devraient alors être pris en compte concernant, par exemple, les frais de santé occasionnés par les accidents de travail ou la diminution des prestations de chômage qu'entraînerait la création de nouveaux emplois induits par l'application de règles de sécurité plus sévères)...

C'est donc un champ très important d'analyses et de recherches qu'il convient de développer traitant de l'évaluation des conséquences en matière économique et d'emploi des politiques et des choix technologiques posés par l'État tant au niveau central, qu'à celui des différents niveaux de collectivités territoriales.

Il semble utile de souligner l'importance particulière de deux champs de recherche qui devraient faire l'objet d'une attention soutenue, et surtout d'un minimum de coordination – au moins en ce qui concerne la diffusion des études réalisées et des conclusions qu'on peut en tirer :

**\* Innovation technologique, nécessité de formations adaptées à l'acquisition de nouvelles compétences, émergence de nouveaux métiers**

En fonction des priorités définies et des choix posés, le ministère de l'Équipement est confronté au problème des compétences, des profils professionnels, des formations (formation initiale, apprentissage, formation continue...) à mettre en

œuvre ou à favoriser, tant en son sein qu'à l'extérieur, avec les conséquences que cela peut entraîner en termes d'intégration et de cohésion sociale. Des programmes de recherche (en particulier au PCA) avaient abordé ces questions il y a quelques années.

Il semble urgent de redéfinir des axes de réflexion et de recherche en ce domaine, d'autant plus que la seule excellence technique ne suffit plus et que la maîtrise des nouvelles technologies, en constante évolution, exige maintenant des techniciens appelés à les utiliser une grande aptitude à s'adapter à l'innovation sous toutes ses formes. De même, ces agents sont appelés de plus en plus, à inscrire leurs compétences techniques dans une logique globale de développement local, territorial et/ou urbain ; ils doivent donc continuer à être des spécialistes confirmés, mais en même temps ils doivent devenir des généralistes capables d'apprécier une situation dans toute sa globalité.

#### **\* Veille internationale**

Sur toutes ces questions, et dans une Europe en voie d'intégration économique, il semble utile d'engager un certain nombre de recherches et d'études sur des expériences et démarches étrangères, moins dans l'espoir d'en tirer des leçons, des conclusions ou des recettes plus ou moins directement applicables dans notre pays, que pour éclairer et relancer une réflexion par définition toujours ouverte et en devenir et développer une fonction de veille internationale déjà mise en oeuvre par la DAEI et dont les retombées intéressent tous les niveaux d'intervention du ministère.

Il peut s'agir d'études destinées à mieux connaître, ou à découvrir, l'organisation de la recherche/développement chez tel ou tel de nos partenaires, de la répartition des rôles entre le public et le privé face au marché, de l'articulation des différents niveaux d'intervention de la puissance publique face aux territoires... Il peut s'agir aussi d'analyser les réponses apportées, ou du moins la façon d'appréhender des questions aussi complexes que l'éventuelle limitation de la productivité, de la baisse des salaires ou des coûts sociaux, de la diminution du temps de travail, de l'organisation des marchés, du soutien apporté aux entreprises, de la priorité accordée ou non aux grands groupes transnationaux...

Il s'agit surtout d'approfondir la connaissance des politiques européennes qui sont appelées à prendre d'autant plus d'importance pour notre pays, que les financements publics se raréfient.

### **3. Recherche, évaluation et mise en oeuvre des politiques publiques, rôle des instances déconcentrées du ministère, aménagement du territoire**

Le ministère de l'Équipement est – par excellence – le ministère de la décentralisation et des territoires, présent à tous les niveaux de décision et d'intervention (depuis les grandes agglomérations régionales, jusque dans les plus petits cantons ruraux) aux côtés des autres représentants de l'État, des collectivités territoriales et des agents économiques. Il apparaît urgent d'armer les structures déconcentrées du ministère pour leur permettre de jouer pleinement le rôle qui pourrait être le leur en matière d'emploi – en particulier d'emplois de proximité – en leur donnant des moyens d'analyse, de réflexion et d'intervention.

Le « Groupe de travail emploi et développement local », animé par Jean-Michel Etienne, après avoir constaté qu'aucune structure permanente du ministère n'était en charge d'une contribution aux problèmes d'emploi et d'insertion et exprimé le souhait que cette responsabilité puisse être clairement identifiée, préconisait ainsi dès 1994, parmi d'autres recommandations à mettre en oeuvre, que :

- au titre du rôle du ministère de l'Équipement dans la commande publique ses agents fassent l'objet d'actions de formation et de sensibilisation sur leurs responsabilités en terme d'emploi, notamment au travers du « lissage » de la commande publique, tant annuelle que pluriannuelle, avec élaboration systématique de programmes et de tableaux de bord ; de l'attention portée aux relations des entreprises adjudicataires de marchés avec leurs fournisseurs et sous-traitants, en portant l'effort sur l'exemplarité des chantiers publics ; d'une dynamisation des actions de réduction des délais de paiement tant dans le ministère que dans les collectivités locales partenaires ; d'une meilleure information des services sur la doctrine du ministère concernant l'usage des clauses « emploi » ou « insertion » dans la dévolution des marchés publics.

- au titre de ses activités territoriales, soit développée localement une fonction « d'ingénierie de l'organisation de l'emploi » : identification des emplois latents et des nouveaux marchés ou services, introduction de flexibilité nouvelles, apport d'un savoir technique aux initiatives de collectivités locales notamment dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement et de la gestion de l'espace.

Il semble, en particulier urgent d'armer les DRE, d'une part, et les DDE, d'autre part, pour leur permettre d'apprécier et de maîtriser les conséquences des décisions qu'elles peuvent être amenées à appliquer ou des choix qu'elles proposent (critères d'appréciation, évaluation des orientations définies en termes de coûts, d'emplois...).

Ce point est d'autant plus important que ces structures déconcentrées du ministère représentent des interlocuteurs et des partenaires incontournables pour les représentants de l'État central en régions ou départements, des collectivités territoriales et des agents économiques.

C'est, quinze ans après, tout un champ de réflexion à développer qui s'ouvre pour ce ministère sur les conséquences et les développements de la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire auxquels il est directement confronté et dont il est devenu, volens nolens, un acteur incontournable sans disposer toujours des éléments d'appréciation nécessaires.

Le défi auquel est confronté ce ministère est d'oeuvrer à la constitution d'une culture nouvelle, intégrant la culture technicienne qu'il maîtrise parfaitement, mais en s'ouvrant à l'économie territoriale. Cela doit se traduire par l'analyse des besoins de ses agents pour leur permettre d'acquérir les compétences nouvelles qui leur permettront de devenir, en particulier à travers la gestion des Fonds Structurels communautaires (FEDER), des acteurs du développement local et de l'emploi. Outre leur maîtrise traditionnelle en matière de gestion des friches, d'aménagement urbain, de création de zones d'activités... ils doivent devenir, aux côtés des SGAR, des experts incontournables en matière d'économie territoriale et d'utilisation des financements communautaires ; cela renvoie à la nécessité soulignée plus haut de développer une connaissance approfondie des programmes européens et d'assurer la diffusion de cette connaissance et le savoir-faire à leur bonne utilisation au niveau des structures déconcentrées.

#### **4. Un programme de recherches/action et d'expérimentations**

Symétriquement au programme d'analyses et d'évaluation des conséquences en matière d'emploi des orientations et politiques arrêtées au niveau central, qui devrait impliquer plus particulièrement les DRE, il conviendrait donc de lancer un programme de recherches-action et d'expérimentations, sur un certain nombre de territoires pilotes

bien choisis, en impliquant fortement les DDE concernées et en lien avec la DATAR. Un tel programme aurait, de plus, l'avantage de former les agents du ministère impliqués à des démarches dont ils perçoivent l'importance mais qu'il se plaignent de ne pas maîtriser.

C'est, en effet, au niveau territorial que se situent les véritables enjeux.

Le développement local ne se décrète pas, Klaus Werner rappelle qu'il s'inscrit dans un champ complexe qui articule des enjeux économiques, sociaux, culturels, de protection et d'aménagement sur un territoire de projet dont les points cardinaux sont des acteurs (individuels et collectifs, publics et privés) s'inscrivant dans des logiques territoriales, économiques et institutionnelles. Les approches dites « globales », qui ont été mises en oeuvre depuis un certain nombre d'années ont donné lieu à une forte mobilisation institutionnelle en faveur du développement local dont certains éléments ont émaillé la récente Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Mais elles relèvent trop souvent d'une démarche largement technocratique.

Le ministère de l'Équipement, bien qu'il soit l'héritier d'une culture technicienne et centralisatrice prestigieuse, est aussi très présent au niveau territorial à travers ses DRE et DDE. Il est donc à même d'engager un processus de réflexions, d'études et de recherches permettant d'inscrire son action dans cette logique territoriale, de tirer toutes les conséquences de la décentralisation et de devenir de façon raisonnée, par l'intermédiaire de ses agents territorialisés un acteur important du développement local et de l'emploi.

Il importe donc de réfléchir, au carrefour de la recherche, de l'action et de la formation, à la mise en oeuvre d'une politique de formation à l'action raisonnée. Cela suppose donc de se doter des moyens adéquats d'analyse des situations avec la mise en place d'Observatoires régionaux de données statistiques, certes, mais aussi qualitatives pour permettre aux agents territorialisés de développer leurs propres capacités d'analyse, d'évaluation et d'élaboration de planification stratégique et d'intervention en apprenant à susciter des partenariats, là où ils avaient l'habitude d'intervenir revêtus de toute l'autorité de l'État.

Le ministère pourrait ainsi lancer un certain nombre de recherches-actions et d'expérimentations sur des terrains bien choisis et en mobilisant des agents particulièrement mobilisés qui pourraient porter par exemple :

– Sur les conséquences de l'automatisation et de l'innovation technologique. Certes, elles permet-

tent des gains de productivité et sont génératrices d'emplois nouveaux en particulier dans le secteur de l'exportation ; mais qu'en est-il réellement dans le détail ? les emplois qualifiés créés dans le secteur de l'exportation compensent-ils la disparition de nombreux emplois locaux moins qualifiés... Il y a là un champ d'analyses à développer à partir de situations concrètes : par exemple, en ce qui concerne l'entretien des rivières, est-il préférable de traiter avec des entreprises hautement mécanisées ou, même si c'est plus compliqué, de mettre en place comme certaines DDE l'ont expérimenté des alternatives permettant de développer des emplois d'insertion ?

– De façon plus générale, en ce qui concerne le problème spécifique des services de proximité (secteur à faible valeur ajoutée, mais potentiellement créateur d'emplois) ne serait-il pas intéressant de sortir de la seule logique « RMI, emplois d'insertion, emplois non qualifiés... », qui contribue à altérer l'image de ce secteur, pour raisonner en termes d'emplois réellement qualifiés en considérant autrement le problème de la solvabilité de ces activités ? C'est ainsi qu'aux États-Unis on considère normal de payer pour l'entretien de la nature les emplois correspondants. Quand on parle de « gisements d'emplois à détecter », il faut développer l'analyse des besoins réels pour favoriser une logique de qualité et sortir de la seule logique « insertion » qui atteint ses limites. Les DDE sont en première ligne en ce domaine.

– En ce qui concerne le problème de la durée du travail. Si le patronat sait ce qu'il veut en termes d'annualisation et de flexibilité, on manque d'analyses précises sur les conséquences possibles en termes de créations ou suppressions et les contreparties à mettre en place. Il semble indispensable de lancer des expérimentations qui permettraient d'y voir plus clair, et cela ne peut se faire utilement que de façon très décentralisée. En particulier dans le domaine du Bâtiment il faudrait réfléchir aux conséquences possibles sur l'emploi du développement d'une flexibilité favorisée par le développement de groupements d'employeurs permettant aux salariés d'avoir plusieurs contrats de travail.

Il ne s'agit là que de quelques exemples, une réflexion devrait se développer pour déterminer ainsi un certain nombre de thèmes, de lieux d'expérimentation (choisis en fonction de la mobilisation des agents qui pourraient s'impliquer), de partenaires qu'il faudrait associer à cette démarche (DATAR, SGAR, collectivités territoriales, chercheurs...), de méthodologies d'analyse et de traitement des données, d'instruments d'évaluation...

## Promouvoir une démarche transversale

Il est clair, et c'est la conclusion qui semble résumer l'ensemble des remarques et suggestions qui ont été faites à l'occasion de cette étude exploratoire, que la spécificité du ministère de l'Équipement doit le conduire (et il est probablement une des seules structures publiques qui puisse le faire) à développer une approche transversale qui mobilise l'ensemble des démarches que nous venons de caractériser ; une démarche qui en fasse un partenaire actif au côté :

– des autres ministères et administrations publiques centrales confrontées au problème de l'emploi : ministères du Travail, de l'Industrie, de la Ville, Commissariat Général au Plan, INSEE, DATAR...

– des structures déconcentrées de l'État (SGAR, préfectures...) et des collectivités territoriales, autres. On voit ainsi comment pour chaque domaine d'intervention du ministère, c'est une démarche d'analyse transversale qui peut permettre d'avancer sur le problème de l'emploi.

Cela suppose une volonté clairement affirmée et une démarche coordonnée qui implique l'ensemble des directions et des missions sectorielles, des outils, structures d'études et de recherche, écoles, laboratoires, centres techniques du ministère de l'Équipement. Cela suppose aussi qu'il soit très attentif aux démarches et recherches développées par les autres ministères avec lesquels il doit développer les échanges sur ce problème et qu'il développe encore ses capacités de veille internationale et particulièrement européenne. Que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré, ce ministère qui a longtemps agi avec l'autorité que lui confèrait ses incontestables compétences techniques et sa fonction régaliennne doit opérer une véritable révolution culturelle pour intervenir dans une démarche partenariale. C'est en particulier au niveau territorial que ses agents doivent intervenir avec l'autorité que leur confèrera leur maîtrise des données techniques et de la démarche partenariale.

Là est l'enjeu de l'effort considérable de recherche, d'étude, d'évaluation et de formation qui doit être mis en oeuvre autour du thème de l'emploi.