

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	1
I. OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES DE BASE	1
II. «POLITIQUE INDUSTRIELLE» ET SECTEURS DU BTP ET DES SERVICES URBAINS	3
III. NATURE DE L'ÉVOLUTION DES SECTEURS BTP ET SERVICES URBAINS ET IMPLICATIONS EN TERMES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE.	5
IV. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE	9
PREMIÈRE PARTIE : ECLAIRAGES EUROPÉENS	13
I. ROYAUME-UNI	15
II. ALLEMAGNE	27
III. ESPAGNE	50
IV. ITALIE	71
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSES ET SCÉNARIOS	86
I. ANALYSE TRANSVERSALE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES	87
2. L'ÉVOLUTION DES ENTREPRISES DU BTP ET DES SERVICES URBAINS, ET DE LEURS STRATÉGIES	90
3) L'ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DU SECTEUR ET DES DISPOSITIFS DE RÉGULATION	92
4) L'ÉVOLUTION DES AIDES À LA MODERNISATION DU SECTEUR	94
II. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN DIRECTION DES SECTEURS BTP - SERVICES URBAINS	95

INTRODUCTION

I. OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES DE BASE

L'objectif de l'étude dont ce rapport propose une synthèse est de mettre en lumière les éléments structurants de l'évolution des rapports entre la puissance publique et les secteurs du bâtiment et travaux publics (BTP), et des services urbains, à partir d'une observation analytique et comparée des évolutions constatées dans quatre pays de l'Union européenne : le Royaume Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

L'hypothèse sous-jacente est que - néanmoins les spécificités françaises - l'analyse des facteurs et mécanismes conduisant les pouvoirs publics, au niveau national comme au niveau régional ou local, à intervenir en direction des entreprises du BTP et des services urbains permet de cerner **des évolutions générales** qui concernent en particulier la France dans le cadre de la constitution du grand marché intérieur européen, mais aussi en fonction des nouvelles données attachées aux dérégulations de l'économie mondiale et à l'internationalisation des économies nationales, sous le vocable de globalisation. Cependant, chacun des pays européens étudiés, comme la France, possède **une identité propre** de son secteur BTP et services urbains. Il en résulte que la dialectique de l'ouverture vers l'étranger et du renforcement sur ses marchés propres ne conduit pas nécessairement à l'homogénéisation des situations de ce secteur économique et de ses rapports avec l'Etat. D'où plusieurs scénarios possibles dont les variables discriminantes sont : l'attitude générale de l'Etat face au développement économique et à ce secteur en particulier, notamment en termes de **régulation, dérégulation** et de **privatisation** ; la structuration du secteur entre **grandes firmes et petites et moyennes entreprises** ; le **degré d'internationalisation et de recherche de marchés étrangers** saisi nationalement mais aussi dans son articulation entre les grandes entreprises du secteur, fortement internationalisées, et des PME accompagnatrices ou sous-traitantes.

L'observation générale qui est ici posée a priori est que ces trois facteurs, dont l'un relève de la politique générale de l'Etat et les deux autres plutôt de la politique de développement des entreprises, convergent et trouvent leur articulation dans des modèles différenciés à base nationale mais relevant d'une logique globale, elle même tempérée par des spécificités nationales, voire régionales ou locales.

En d'autres termes, dans un climat général de dérégulation, l'action directe en faveur des entreprises fait place à trois types d'actions disjointes :

- l'appui à **l'activité** du secteur (montant, niveau, répartition de marchés publics et appui à l'obtention de marchés publics à l'étranger - essentiellement pour les grandes firmes au niveau national, éventuellement pour les PME du secteur au niveau local -) ;

- des actions tendant à **l'amélioration de la compétitivité** des entreprises (aide au conseil, formation, appui à l'adoption de nouvelles technologies et à la modernisation de la gestion, à l'export) ;

- enfin des actions tendant à l'évolution du **cadre juridique** (niveau minimal de rémunérations, formes de flexibilité, durée annuelle du travail ; mais aussi règles des marchés publics et de la concurrence).

Compte tenu des accords internationaux signés par les Etats membres de l'Union européenne, au niveau mondial (Organisation Mondiale du Commerce issue du GATT) et au niveau européen (directives concernant la concurrence issues des traités fondateurs), mais aussi au niveau national (réglementations de la concurrence et de l'ouverture du capital des entreprises vers l'étranger), il y a une tendance générale à la dérégulation et à la mise en concurrence sur des marchés internationalisés. Pour autant, tout se passe comme si la concurrence - avec ce qu'elle entraîne comme constitution de cartels, de consortia, d'alliances plus ou moins éphémères - concerne plus les marchés extérieurs à l'Union européenne que les marchés intérieurs : le coût de pénétration de marchés non européens serait-il, malgré le Grand marché unique, plus faible que celui des marchés internes à l'Europe ? C'est en analysant plus finement les données nationales qu'on en découvrira, plus loin, les raisons, et le rôle des pouvoirs publics en la matière.

Par ailleurs, lorsqu'on situe l'action publique à trois niveaux : appui à l'activité, amélioration de la compétitivité, modification du cadre juridique, il est clair qu'on ne

s'intéresse pas seulement aux actions de l'Etat central mais aussi à celles des pouvoirs publics régionaux et locaux. Considérant la tradition allemande de décentralisation sur les länder, ou la décentralisation politiquement voulue en Espagne, plus récente ; ou encore le pouvoir persistant des régions dans une Italie largement secouée par des bouleversements politiques et l'opération « mains propres » ; considérant au contraire les formes de recentralisation voulues par le pouvoir central au Royaume-Uni ... une constante demeure : le seul partenaire qui peut éviter un « choc » entre l'Etat et les entreprises ou s'immiscer pour fonder des relations tripartites est la collectivité territoriale, régionale, fondée sur un ensemble urbain ou sur une solidarité territoriale entre une ville centre et sa périphérie.

Il en résulte que les acteurs des politiques industrielles ne sont pas les seuls pouvoirs d'Etat, et que les bénéficiaires n'en sont pas les seules grandes entreprises poussées par ce même Etat à prendre position à l'étranger. Les notions de **territoire d'appartenance et de territoire d'action** restent pertinentes pour un très grand nombre d'entreprises et la très grande majorité des emplois directs et indirects concernés.

Dès lors, existe-t-il aux niveaux de l'espace local et régional des relations nouvelles entre les pouvoirs publics et les entreprises, qui formeraient, pour les entreprises à base locale et peu entraînées dans la dynamique d'internationalisation, les prémisses d'une nouvelle politique industrielle largement déconcentrée, visant à préserver l'emploi et, in fine, assurer la survie des entreprises du secteur ? De même, peut-on assurer que des entreprises moyennes - voire grandes - peuvent se passer de l'ancrage sur un territoire et tenter avec succès et pérennité l'aventure de l'internationalisation et/ou de la diversification ?

II. « POLITIQUE INDUSTRIELLE » ET SECTEURS DU BTP ET DES SERVICES URBAINS

En France, la notion de « politique industrielle » implique souvent des actions volontaristes de regroupements, fusions, coopérations interentreprises appuyées par des entreprises publiques ou des subventions publiques. Cette conception a toujours été contrebattue par une autre logique, plus anglo-saxonne, qui mêle sous ce vocable la logique de la concurrence comme nécessité d'éviter un dérapage oligopolistique des prix d'une part, et le

besoin de remédier aux imperfections du marché et aux difficultés d'accès au financement des entreprises face à des établissements financiers trop rigides d'autre part : d'où la logique de l'intervention « pour améliorer l'environnement des entreprises ».

De ce fait, et pour éviter les malentendus, on a adopté dans cette étude une **définition large de la politique industrielle** : on dira que celle-ci couvre l'ensemble des moyens mobilisés par les pouvoirs publics (nationaux, régionaux, locaux) pour appuyer la modernisation et le développement des firmes, artisanales et industrielles des secteurs concernés.

Il s'agit, au niveau national - outre l'action d'influence tendant à favoriser des regroupements ou concentrations nationaux ou ouverts sur l'international - essentiellement d'actions de mobilisation d'une information pertinente, de veille, d'appui à la commercialisation à l'étranger, de création de structures d'appui à l'export, à la recherche, à la formation professionnelle, aux transferts de savoir faire et de technologies ; d'arbitrages éventuels et de facilitation lors d'accords de branche entre partenaires sociaux.

Au niveau régional et local, on est certes également concerné par la dimension d'amélioration de la compétitivité des entreprises, mais s'y ajoutent des actions tendant à attirer l'implantation des entreprises en provenance d'autres régions ou nations, de soutien à l'activité économique locale, de formation - reconversion au niveau du bassin d'emploi, de participation d'équipes locales à la réalisation de grands travaux régionaux ou nationaux localisés ; de contribution des entreprises à la lutte contre le chômage de longue durée, contre le chômage des jeunes et pour l'insertion des défavorisés.

Cette dernière préoccupation existe aussi au niveau national. Mais elle se décline principalement au niveau local parce que les manifestations en sont principalement locales.

Mais, quel que soit le rôle essentiel des pouvoirs publics nationaux ou locaux, ceux-ci ne pourront se substituer aux entreprises du secteur, et en modeler la logique en fonction d'objectifs propres. Aucun des gouvernements des pays concernés par l'étude ne considère aujourd'hui qu'il peut définir les options stratégiques du secteur BTP et des services urbains, par contre, on souhaite encadrer positivement et accompagner les avancées des entreprises. Il y

a d'ailleurs là un terrain de tensions entre les Etats membres soutenant l'internationalisation de champions nationaux au besoin par des accords, ententes et fusions sur le marché mondial, et l'attitude de la Commission des Communautés européennes encore plus attachée à la persistance d'une concurrence intra-communautaire qu'à une vision du territoire communautaire comme une base d'opérations en faveur des entreprises européennes pour le monde entier. La politique de la concurrence et la politique industrielle pour le développement des secteurs BTP et services urbains sont -elles antinomiques en Europe ?

Cette question est trop générale pour que l'on puisse y répondre sans réflexion approfondie sur ses implications en matière de BTP et de services urbains.

III. NATURE DE L'ÉVOLUTION DES SECTEURS BTP ET SERVICES URBAINS ET IMPLICATIONS EN TERMES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE.

L'unité des secteurs du BTP et des services urbains peut se trouver à différents niveaux : celui des métiers et du savoir faire concernés ; l'existence de groupes de taille diversifiée opérant principalement, voire exclusivement, sur ce secteur ; une distribution généralement directe par les promoteurs - constructeurs et intermédiaires spécialisés excluant la vente « en grandes surfaces », une vente par processus d'abonnement quasi-obligatoires en ce qui concerne les services urbains de base et avec options pour des services complémentaires. Ce qui frappe, malgré l'existence de grands groupes internationaux, c'est le caractère localisé (et même non stockable dans le cas de la production des services). On peut estimer que cette caractéristique, au moins pour le BTP, explique largement les évolutions du secteur.

En effet, dans la plupart des pays européens, le secteur BTP et, dans une mesure plus différenciée selon les contextes, le secteur des services urbains a connu depuis vingt ans une mutation profonde qui a transformé la structure de l'industrie et son organisation.

* Pour le **secteur BTP**, la restructuration commencée, en particulier en France, dans les années soixante, a conduit à une dualisation du secteur entre :

- d'une part, des entreprises à caractère international croissant (voir l'exemple significatif de Bouygues), faisant une large part de leur chiffre d'affaires à l'export, présentes systématiquement sur les appels d'offres internationaux, quitte à procéder aux alliances nécessaires. Le challenge s'appelle alors : allier l'assemblage riche de compétences que permet la grande organisation, avec la flexibilité et la mobilité qui sont nécessaires pour s'ajuster aux conditions de la demande à l'échelle internationale. Ces firmes réalisent une proportion importante de leur chiffre d'affaires à l'export, dans le cadre de "marchés de coopération" incluant l'embauche de sous-traitants locaux et parfois des clauses de transfert de technologie.

- d'autre part, des entreprises artisanales, ou petites et moyennes, accrochées à des spécialités particulières et vivant sur des marchés locaux.

Entre ces deux pôles, rares sont, dans la Communauté européenne, les entreprises de taille moyenne qui subsistent de façon indépendante.

* Pour le **secteur des services urbains** (au demeurant diversifié selon la nature des services), le phénomène d'internationalisation est plus récent ; on peut se demander si préalablement à l'internationalisation ne s'est pas produit un phénomène de cartellisation monopolistique ou oligopolistique à l'échelle nationale pour un certain nombre de services (électricité, eau, gaz, affichage et mobilier urbain, etc ...), mais avec une composante locale et régionale restant forte (voir le secteur des transports urbains par exemple). Si certaines compagnies, comme la Lyonnaise des eaux, ont pris position au Royaume-Uni, voire aux USA, c'est à partir du trésor de guerre lentement accumulé en terre française dans une partie assimilable au jeu de go sur le territoire, jouée avec la Générale des Eaux et certaines grandes régies municipales. Sur l'exemple du câble, on constate que les principaux opérateurs restent nationaux, alors même que le contenu des informations et des images s'internationalise. Mais la logique de la production de services urbains locaux est de plus en plus tributaire d'une ingénierie qui se fait entre grands groupes au niveau national principalement, international ensuite.

Globalement, les firmes (BTP ou services urbains), à part les grandes multinationales, sont donc accrochées à des parts de marché et des territoires différenciés, même si elles subissent toutes la contrainte de l'internationalisation, qui est aussi une opportunité. Cette territorialisation souvent nécessaire de l'offre explique aussi (plus pour le bâtiment que pour les

travaux publics) que les grandes firmes ont multiplié des filiales ou succursales s'accrochant sur un croisement « segment de l'offre /territoire », correspondant à une demande spécifique.

Qui oserait dire aujourd'hui que la « Lyonnaise des eaux et de l'éclairage » reste avoir comme base d'opérations la Région-Rhône Alpes, même si elle y est implantée ? Que dire des « Grands Travaux de Marseille » aujourd'hui intégrés à un groupe plus vaste ? Par contre, la couverture du territoire par ces groupes et leurs filiales est souvent scientifiquement et stratégiquement mise en place.

Que voudrait dire une politique d'appui menée par des instances régionales vis-à-vis de ces grandes firmes largement internationalisées ? Elle ne serait compréhensible que si une négociation spécifique entraînait la préservation ou la création d'emplois locaux, la localisation de nouvelles activités, notamment dans des secteurs de pointe ; la participation de PME locales à des marchés internationaux ; le transfert de savoir faire sous des formes à déterminer, et la formation.

Une solidarité grandes entreprises/petites entreprises sur une base locale est-elle possible ? Et sur quels terrains : celui de la coopération économique, ou, au-delà, de la régulation de l'emploi et des qualifications disponibles, sur une base territoriale ?

Ou bien, va-t-on vers un dualisme accru entre problématique de développement des grandes entreprises, relayée par l'Etat central, et problématique de développement des PME, soutenue par les pouvoirs publics locaux ?

Ces schémas, concernant le BTP et les services urbains, sont à rapprocher des réflexions concernant le rôle des firmes selon leur taille, dans la mise au point d'une « politique industrielle régionale » dans d'autres secteurs. Un des exemples les plus connus est celui de la Région Emilie-Romagne, où on a pu constater une solidarité de fait très importante entre grandes entreprises et PME entraînées dans un mouvement de développement formant ensemble un réseau réticulé qualifié de « district industriel ». Quelques années après on constate, selon les experts locaux, que les grandes firmes ont encore mieux affirmé, en s'appuyant sur les PME locales, un leadership industriel ne souffrant plus de concurrence régionale tant sur les marchés locaux que vers l'extérieur. La mise en réseau a conduit à la

dépendance. En est-il de même pour le secteur du BTP et des services urbains, où le rôle des grandes entreprises, dans toute l'Europe, est aujourd'hui très important ?

En croisant les évolutions sectorielles et le problème de l'ancrage territorial, on aboutit à quatre scénarios qui ont été explicitement formulés (mais non imposés pour l'étude des réalités nationales aux experts locaux) :

1. Grandes firmes renforçant leur ancrage régional et national et intervenant, en tant que chefs de file de tissus de PME dynamiques et motivées, dans les questions de gestion de l'emploi local, de restructuration du secteur, et d'organisation du travail dans la branche;
2. Relais pris par un tissu de PME dynamique dans la gestion de l'emploi et l'organisation au niveau local, face à un retrait relatif des grandes entreprises internationalisées ;
3. Grandes firmes menant seules les négociations sociales sans relation directe avec des PME "sous domination", passives, et sous-traitantes, avec le niveau local comme avec le niveau national ;
4. Passivité générale par rapport au problème de l'ancrage territorial et de la gestion de l'emploi et des conditions de travail, tant de la part des PME que des grandes firmes.

On a donc considéré que l'analyse du secteur BTP-services urbains, de sa dynamique de développement, et de son ancrage territorial, était un préalable nécessaire à l'appréciation des actions publiques menées, qui diffèrent **selon que l'on se situe de façon plus proche d'un scénario ou d'un autre ou que le débat politique prend en référence pour l'action tel ou tel scénario.**

IV. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

4.1. CHOIX DES CHAMPS NATIONAUX ET RÉGIONAUX D'ÉTUDE.

S'agissant d'éclairages européens utiles pour la réalité française, on a choisi de s'intéresser à des pays de taille comparable à celle de la France. Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, présentent des réalités suffisamment différenciées pour pouvoir mener l'analyse à plusieurs niveaux : national, régional et local ; dans ces pays par ailleurs, au niveau national des entreprises importantes sont engagées dans les secteurs du BTP et des services urbains.

Le Royaume-Uni présente un cas particulier et dans une mesure « extrême » puisque la notion de politique industrielle est, soit incomprise, soit rejetée par la classe politique dans son ensemble, alors qu'on comprend mieux au niveau régional la nécessité d'une approche pragmatique de soutien aux entreprises du secteur. A priori, l'ouverture internationale a été souhaitée par les pouvoirs publics centraux en matière de services urbains, et dans un moindre mesure, pour le BTP.

La privatisation des services urbains a été la règle, mais a souvent tourné au bénéfice des agents des collectivités locales précédemment fournisseurs des services. La région de Manchester, en plein redémarrage à partir d'une politique de grands travaux (notamment métro) et de modernisation urbaine, a servi de région-test.

La République Fédérale Allemande combine traditionnellement une intervention technique forte (recherche, aide à l'innovation) au niveau du « Bund » Fédéral avec une politique d'appui aux entreprises très fortement régionalisée vers les länder, si bien que les pouvoirs publics nationaux peuvent mettre en avant une idéologie libérale non interventionniste au moment même où, au niveau régional, l'organisation du partenariat public-privé, et l'intervention publique sont assez massives dans les secteurs du BTP et des services urbains. Là aussi, les modalités d'intervention sont explicites, mais aussi implicites, puisqu'elles font appel à des relations entre organisations et entre individus. Là où la règle existe formellement elle s'impose aux acteurs mais, dès qu'elle pourrait ne pas s'appliquer, on l'ignore. La concurrence existe mais le partage des marchés est soigneusement organisé entre des entreprises, intermédiaires entre la taille moyenne et la grande taille, souvent avec une identité

locale marquée. L'ouverture vers l'extérieur est relativement faible, sinon vers l'ex- RDA, mais le volume des marchés en jeu a perturbé plus ou moins les dynamiques d'évolution du secteur.

L'Espagne est un pays où des pratiques fortement intégrées sous la dictature franquiste ont progressivement fait place à un double dispositif : un encadrement politique et social fort au niveau national, une évolution des compétences très larges vers les Communautés Autonomes, mais avec des différences significatives quant aux domaines faisant l'objet de transferts, suivant les Communautés Autonomes en question. On a donc une combinaison mixte d'une autre nature que celle qui existe en RFA. On s'appuiera pour l'analyse sur l'examen des pratiques publiques de la Communauté de Madrid, mais on insistera sur le cas exemplaire des Communautés autonomes à forte autonomie et spécifiquement sur le cas du Pays Basque.

L'Italie, enfin, apparaît comme le pays de l'échantillon proposé le plus régionalisé, et où la composante locale, en tout cas dans les décisions concernant les travaux publics, est importante. Pourtant, les retombées actuelles de l'opération « mains propres » ont conduit une révision fondamentale nationale du droit de concourir pour les marchés publics, d'où un très grand immobilisme, exemple de blocage dû à un contexte politique et législatif défavorable pour l'activité du secteur.

Cependant, dans le cadre régional, s'organise sur le secteur BTP et services urbains la coopération entre les instances régionales et leurs agences de développement, les grandes entreprises, et les PME locales là où elles sont dynamiques. L'analyse régionale complémentaire de l'analyse nationale a été conduite principalement sur la région Lombardie (Milan) et des compléments d'enquête menés en Campanie (Naples), afin de tenir compte de la réalité duale de l'Italie avec des comportements souvent différenciés entre le Nord et le Mezzogiorno.

4.2. MÉTHODE EMPLOYÉE

Dans chacun des quatre pays, on a eu recours à des experts locaux. Ce choix est lié à la nécessité et l'utilité de recourir à des experts professionnels ayant travaillé localement et pouvant recourir à un réseau de contacts.

Cependant, chaque expert a travaillé à partir d'une grille établie par FERE Consultants présentant l'étude et proposant deux guides d'entretien, l'un en direction des représentants des pouvoirs publics, l'autre en direction des entreprises et des associations professionnelles. A la suite de cette enquête, les experts locaux ont procédé à l'écriture d'un rapport national. Cette méthodologie a été présentée à la DAEI en février 1994, et celle-ci a recommandé de laisser une latitude assez grande aux experts quant à l'expression des problèmes locaux et la hiérarchisation de ces problèmes. Des monographies, disparates quant à leur forme (voir annexes) ont été remises à FERE Consultants et discutées en novembre 1994 à la DAEI.

Les experts mobilisés sont :

Royaume-Uni	Michael WARD, Directeur du Centre for Local Economic Strategies (CLES) Michael EMMERICH, Chargé de mission au CLES
Allemagne :	Valérie MOULLE, Consultante, Munich
Espagne	Jorge Uxo GONZALEZ, Professeur à l'Universidad Complutense de Madrid. PROSPEKTIKER SA, pour le Pays Basque
Italie:	Dr. Ulrich HESS, Chargé de mission auprès de l'Agence ERVET, Bologne, Italie.

A partir de ces rapports, Michel Gault et François de Lavergne ont effectué la synthèse de ces monographies et la présentation qui suit.

La première partie du rapport sera consacrée à la présentation synthétique des monographies nationales. La seconde partie discutera de plusieurs thèmes clefs qui émergent de l'analyse de ces monographies et proposera quelques thèmes prospectifs pour les politiques publiques en direction des secteurs du BTP et des services urbains.

PREMIERE PARTIE

ECLAIRAGES EUROPEENS

Dans cette première partie sont présentés les éléments principaux de l'évolution de la « politique industrielle », lorsqu'elle existe, ou quand ce concept a un sens, dans les quatre pays de référence : Royaume-Uni, Allemagne, Espagne et Italie. A défaut, on repère au moins, en fonction de l'évolution du secteur - dans un contexte de crise générale du secteurs, même si les modalités en sont différenciées suivant les pays, comment intervient l'Etat - ou pourquoi, et en fonction de quelle directive politique, il n'intervient pas.

Les formes d'intervention publique ne peuvent se comprendre que si l'on examine d'abord les caractéristiques générales du secteur BTP - services urbains et les stratégies des firmes, tant à travers le rôle attribué à ce secteur, historique , baromètre de l'activité économique générale, que concernant des phénomènes plus récents qui affectent la structure de l'industrie et de ses marchés : présence plus forte de l'international, nécessités de modernisation, intégration le long des filières de l'amont à l'aval, diversifications, alliances et coopérations à l'intérieur d'une structure de métiers restant très diversifiée et marquée par un clivage entre de petites firmes artisano-industrielles et de grandes firmes orientées sur les grands travaux nationaux et internationaux.

I

ROYAUME-UNI

Dans un climat général de libéralisation, de retrait de l'Etat et de dérégulation de l'économie britannique, en fonction des options générales du gouvernement depuis plus de dix ans, les secteurs du BTP et des travaux publics suivent, sans être aux avant-postes, l'évolution générale : il n'y a pas de volonté d'intervention au niveau central - sinon d'assurer le libre jeu d'une compétition efficace au niveau local et d'éviter des coûts sociaux trop importants grevant la compétitivité de l'industrie à l'export - et plus guère de capacité d'intervention des autorités locales en faveur des entreprises à base territoriale, vu la reprise en main des secteurs de l'équipement urbain et de la communication par l'Etat central, compte tenu des restrictions budgétaires organisées par celui-ci concernant les collectivités locales.

Cependant, se plaçant dans un contexte de crise sectorielle considérable, cet abandon relatif du secteur par l'Etat provoque des réactions des entreprises elles-mêmes, qui vont au-delà d'une simple demande de soutien à l'activité. En outre, les propres services des autorités locales - au Royaume-Uni, il y a une tradition très forte de gestion directe par les autorités municipales des services urbains et du logement social - sortent le plus souvent vainqueurs des appels d'offres à travers lesquels, selon la loi, ils sont mis en concurrence avec des prestataires de services externes.

Finalement, la dérégulation semble embarasser ses auteurs, et sous la pression conjuguée des professionnels, des administrations et des autorités locales, tend à se redéfinir - notamment dans les conclusions du récent rapport Latham - un nouveau cadre d'intervention.

1 - LES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR BTP-SERVICES URBAINS AU ROYAUME-UNI

Moins internationalisé que d'autres secteurs industriels de l'économie britannique, le secteur BTP - services urbains s'appuie essentiellement sur le marché domestique et suit de ce fait largement les fluctuations de la conjoncture. C'est un secteur très dispersé puisque 93 % des entreprises emploient sept personnes ou moins ; il existe cependant quelques grandes firmes telles Tarmac, Wimpey, John Laing et Mac Alpine. Ces grandes firmes représentent 18 % du chiffre d'affaires du secteur, et les PME bien que très nombreuses n'en représentent que 25 %. Il y a donc un grand nombre de firmes de taille moyenne, souvent sous-traitantes des grandes compagnies, ou travaillant ensemble. Les grandes compagnies jouent un rôle croissant d'ingénierie globale et de coordination pour des travaux associant des entreprises plus petites. Ces dernières deviennent de plus en plus dépendantes des grandes entreprises qui dominent le marché, et recherchent une flexibilité plus grande.

Le secteur a connu une récession profonde - la plus importante depuis la seconde guerre mondiale - à partir de 1989. 500.000 emplois ont été perdus ; la population active dans les entreprises a vieilli.

L'impact des directives européennes, et du grand marché intérieur européen en particulier, se ferait, selon les spécialistes britanniques, sentir sur le secteur de trois façons : une **standardisation des éléments nécessaires aux constructions** ; la nécessité d'appliquer des normes de santé, sécurité et hygiène accrues (avec une grande résistance des entreprises anglaises à accepter l'idée même de directives européennes dans le domaine social), **l'ouverture des marchés publics** et, dans une large mesure, des **concessions de service public**. Si certaines entreprises continentales sont actives au Royaume-Uni, les grandes entreprises du secteur recherchent un élargissement de leurs marchés, notamment dans les autres Etats de l'Union européenne, mais aussi en Europe Centrale et Orientale et dans les pays de l'AELE.

L'évolution du secteur obéit à un triple mouvement :

- l'internationalisation croissante de quelques très grandes firmes ;
- une présence forte sur le marché national de compagnies de grande taille : en 1990, 42 % du marché domestique était traité par des entreprises de plus de 500 personnes;

- un très grand nombre de petites firmes artisanales et industrielles qui représentent 93 % des entreprises (sept salariés ou moins), mais seulement 25 % du chiffre d'affaires du secteur, d'où une relation de dépendance accrue vis-à-vis des grandes et moyennes entreprises.

Les deux précédentes catégories, pour leurs performances économiques, dépendent beaucoup de la conjoncture générale et du volume des marchés publics. Par contre, les perspectives de développement pour la fraction internationalisée du secteur sont relativement bonnes (il y a trois entreprises anglaises, BOVIS, BICC et Trafalgar House, dans les six firmes européennes les plus exportatrices du secteur en pourcentage de leur activité). L'intégration européenne n'a fait que renforcer, pour ces grandes firmes, un processus d'internationalisation engagé.

2 - STRATEGIES DES FIRMES BRITANNIQUES ET CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS

La nature cyclique de l'activité du BTP - services urbains est la constante la plus importante, en termes de stratégie et de transformations internes aux firmes. La récession récente a été particulièrement sévère, notamment à cause de la diminution relative des dépenses publiques, qui serait étroitement corrélée, au Royaume Uni, avec l'activité globale du secteur Ceci a conduit à trois types de conséquences :

- la **restructuration industrielle du secteur**, marquée par l'externalisation par les grandes firmes de ce qui n'est pas le « coeur » de l'activité, avec un nombre croissant de sous-traitants. Ce processus atteint aussi les moyennes entreprises. Cette réorganisation a une conséquence : les PME du secteur ne pouvant développer une capacité d'ingénierie et de contrôle de « nuages » de sous-contractants sont en état d'infériorité dans les appels d'offres si elles veulent répondre par elles-mêmes. La façon dont les appels d'offres sont organisés, globaux ou par lots, est à cet égard essentielle si l'on veut privilégier les grandes entreprises ou des PME relativement indépendantes. De fait, « la globalisation » a profité principalement aux grandes firmes ;

- **la participation du capital privé à des projets publics**, élément essentiel selon le gouvernement britannique de la mutation du secteur. Le gouvernement y a vu l'occasion de partager le risque avec le secteur privé sur des grands travaux d'infrastructure (exemple du tunnel sous la Manche), ou bien d'améliorer les performances du service public (voir encadrés N°1 et 2)

Les firmes se sont engagées dans un **processus global intégré** de l'amont à l'aval sur les travaux publics. Le processus, appelé DBOM (« Design, build, operate and maintain », c'est-à-dire : concevoir, construire, exploiter et assurer l'entretien et la maintenance), a été soutenu par les pouvoirs publics, notamment à propos des travaux du **métro** (de Manchester en particulier) **des péages urbains**, des **prisons**, des **activités liés à l'eau**. Dans ce dernier secteur, le plafonnement réglementaire des prix⁽¹⁾ a été très néfaste, puisqu'il a rendu plus difficiles la privatisation du secteur, l'appel des firmes à des capitaux extérieurs, et la mise aux normes européennes de l'industrie. L'avenir de ce secteur serait à rechercher, via l'approche DBOM, vers l'intégration en aval, vers l'assainissement et les stations de pompage. Certaines firmes se sont, au contraire, intégrées vers l'amont en absorbant leurs fournisseurs d'équipements ou en les concurrençant elles-mêmes ;

- **Le développement ciblé des marchés traditionnels.**

Plusieurs entreprises se sont organisées plus systématiquement sur des marchés liés au développement urbain (rénovation urbaine en particulier). Parfois, ont été mis en place des partenariats explicites (sociétés communes) avec des municipalités (exemple de Barnsley).

Par ailleurs, les firmes du bâtiment ont souvent tenté de s'introduire dans des diversifications volontaristes avec assez peu de succès, ce qui a conduit les firmes engagées dans les services urbains (eau, déchets) à se différencier plus nettement des firmes à base productive dans le secteur BTP. Parallèlement, les grandes entreprises se sont montrées de plus en plus intéressées par les activités contractuelles de **maintenance et d'entretien** des bâtiments et équipements publics.

⁽¹⁾ La logique dérégulatrice apparaît ici comme limitée par l'appréciation politique de ce que les consommateurs sont susceptibles d'accepter en termes de hausse de prix.

ENCADRÉ N°1

L'introduction du capital privé et l'ouverture des marchés publics : le secteur des déchets et du nettoyage urbain, au Royaume-Uni

1. **Les déchets, le nettoyage urbain et les autres services urbains** sont aux mains des autorités locales. Traditionnellement celles-ci ont développé, depuis le début du siècle, une capacité propre de fournitures de services. A partir de 1979, le gouvernement britannique cherche à pousser les autorités locales à privatiser la fourniture de certains services. Le « **Local Government Act** » de 1988 en fournira la base législative la plus récente : il s'agit de réduire les budgets publics, de réduire le pouvoir des syndicats et d'augmenter le rôle du secteur privé dans la fourniture de services urbains. Il ne s'agit pas seulement d'incitations en direction des collectivités locales, mais d'une règle nationale qui doit s'imposer, selon le gouvernement, à celles-ci. **Les services concernés sont : la collecte des déchets, le nettoyage des bâtiments et des rues, la restauration scolaire et des établissements sociaux, l'entretien des sols et la maintenance des véhicules publics. La liste peut être complétée n'importe quand par le Ministère responsable.** Pour privatiser, il faut pour une autorité locale, informer, être raisonnable sur les prix et les spécifications demandées, qu'il y ait au moins trois compétiteurs, suivre directement l'appel d'offres, décider en tenant compte de la compétitivité des offres, bien séparer les responsabilités de l'autorité locale de celles du contractant. Les services publics locaux existants sont mis en compétition avec le secteur privé pour la fourniture des services concernés.

En matière de **collecte des déchets**, les salaires publics du secteur étant relativement élevés (primes), il y a une pression à la privatisation. Sur 457 contrats soumis à l'appel d'offres, 340 services propres des municipalités (Direct service organisations - DSOS) ont gagné. Cependant, la proportion de contrats gagnés par le secteur privé est nettement croissante. Les 117 contrats gagnés par le secteur privé l'ont été par 10 entreprises seulement. En matière de **nettoyage des rues et des bâtiments publics**, le secteur privé a gagné environ de 30 % des appels d'offres. Pour ces deux catégories d'appels d'offres on note que certains ont été gagnés par des entreprises créées par des agents municipaux (essaimage). Et beaucoup de collectivités locales ont utilisé la loi pour faire pression à la restructuration et à la baisse des coûts de leurs propres services. Il apparaît, selon certaines études, que les propositions du secteur privé sont souvent moins chères ; mais qu'il s'agit d'un « dumping » destiné à engager sur le long terme des relations avec une collectivité locale.

ENCADRÉ N°2

Le métro de Manchester

Le projet du métro de Manchester (**Manchester Metrolink**) a émergé difficilement au rythme des mutations du paysage politique national et local dans les années 1980. En 1988, le gouvernement annonce son accord sur le projet mais l'assortit d'une obligation d'intéressement du secteur privé. Après appel à projets, puis examen de ceux-ci, trois consortia furent choisis et finalement, le consortium GMA comprenant GEC-Alsthom, Mowlem et AMEC. Il ne semble pas y avoir eu, malgré la présence de GEC Alsthom à Manchester, de préférences régionales dans l'attribution du contrat. GMA se transforma dès lors plus ou moins en GMMML (Greater Manchester Metro Limited) en contractant avec tous les partenaires de GMA sur l'idée d'une présence de la conception à l'exploitation et à la maintenance (principe DBOM, voir supra). La volonté des autorités locales, en 1994, de rattraper le temps perdu et d'accélérer les travaux explique peut-être certains problèmes de qualité rencontrés (notamment sur l'insertion dans l'environnement et la stabilité des rails). Le projet a été suivi de façon très étroite par le département du Trésor britannique plutôt que par les administrations régionales déconcentrées. Les régulations de 1981 et 1988 ne s'appliquant pas en l'occurrence, Metrolink a eu une très grande marge de manoeuvre pour son organisation des ressources humaines, et s'est fait assister pour la formation par les chemins de fer des Docklands et de Tyne and Wear, ainsi que par la STIB (Bruxelles).

En l'occurrence, le risque de lancement a donc été transféré sur le secteur privé, et les autorités locales publiques de Manchester pourront vraisemblablement récupérer (si elles le souhaitent) dans 15 ans un système qui fonctionnera raisonnablement bien et dont le coût sera resté raisonnable. Cependant, comme pour tout grand projet d'infrastructure, les coûts publics directs et indirects ne sont pas tous aujourd'hui connus et peuvent se révéler au fur et à mesure de la mise en oeuvre de l'exploitation.

Ces évolutions, notamment vers l'accroissement de la sous-traitance par externalisation d'activités, paraissent aux spécialistes du secteur inéluctables mais **porteuses de risques concernant la qualité des prestations des sous-traitants et leur capacité à maintenir dans le temps un niveau de qualité** - et un niveau de compétences professionnelles dont la sauvegarde dépend d'un effort de formation important.

Par ailleurs, l'incitation publique à assurer le contrôle de la chaîne productive jusqu'à l'exploitation (DBOM) **est fortement critiquée**, notamment pour les prisons, au prétexte que les firmes qui se lancent dans le processus n'ont pas les compétences nécessaires. Les entreprises ont en général créé des départements spéciaux pour les activités d'aval (OM).

En matière de réhabilitation urbaine, les partenariats semblent moins nombreux et efficaces que pour des interventions plus traditionnelles.

Finalement, l'ouverture à la concurrence internationale n'a eu jusqu'ici que peu d'effets sur le marché intérieur britannique, les firmes internationalisées déjà le devenant plus encore, et les firmes étrangères pénétrant de façon limitée certains marchés de services urbains. Pour autant, on ne peut pas parler, dans ce secteur, de bouleversement des logiques de coopération et d'alliance aussi intenses que celui qu'on a pu connaître, par exemple, dans le secteur de l'assurance.

3 - POLITIQUE INDUSTRIELLE ET RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

3.1 - L'ENCADREMENT GÉNÉRAL

Il n'y a pas de cadre général unique pour la réglementation du secteur BTP - services urbains au Royaume Uni. Jusqu'à une date récente, aucun département ministériel ne se considérait en situation de suivi et d'accompagnement de l'industrie du secteur. Récemment, le « Département de l'Environnement » a accepté le principe d'une telle responsabilité, sans que les effets en soient aujourd'hui clairs, au moment même où le gouvernement supprimait le Conseil National pour le développement économique (NEDC) chargé de faire des

recommandations secteur après secteur sur le développement de l'économie nationale et notamment sur le secteur du BTP. De fait, la régulation du secteur reste assez largement la responsabilité du département ministériel de **l'emploi**, dans la mesure où l'idée de politique industrielle elle-même est ignorée par le gouvernement actuel et qu'il s'agit avant tout de définir des normes acceptables pour les entreprises, notamment en termes de santé et de sécurité.

Curieusement, le secteur BTP - services urbains a semblé moins affecté, et relativement plus autonome que d'autres, dans le mouvement général de dérégulation proposé par le gouvernement. Ainsi, le Bureau de la Formation dans l'industrie de la construction (Construction Industry Training Board - CITB), chargé de définir les principes de l'apprentissage, a été un des seuls à **proposer une taxe** destinée à financer celui-ci, assise sur le chiffre d'affaires des entreprises moyennes et grandes. Ces entreprises ont milité pour un tel système de façon à maintenir les niveaux de compétences dans leurs propres structures, mais aussi chez leurs sous-traitants. Pourtant, le **CITB** est **totalelement dominé par les employeurs** (deux représentants sur seize seulement sont syndicalistes).

De ce fait, la régulation publique concerne essentiellement les conditions d'emploi et de formation et les conditions de travail (santé, sécurité).

3.2 - LES RÉGULATIONS

Il y a dans le secteur 1,18 millions **de travailleurs indépendants au sens fiscal**, nombre en croissance très importante. Au sens des **lois sur l'emploi**, ces indépendants s'intègrent aux régulations sectorielles généralement comme sous-traitants personnes morales d'autres entreprises, et la loi britannique leur accorde de ce fait **une protection sociale identique à celle des salariés**. N'importe qui, à la limite, peut se porter travailleur du bâtiment dans ce contexte : **il n'y a pas de barrières à l'entrée**. Cette situation commence à être jugée préoccupante au niveau des pouvoirs publics (Comité Latham, 1994, qui recommande une « accréditation des opérateurs ») et pourrait conduire à une contractualisation salariale d'un grand nombre de travailleurs individuels qui, en l'occurrence, participeraient non plus seulement aux bénéfices mais aux charges liées à la protection sociale. Certains industriels voient dans cette perspective une mesure de croissance des coûts salariaux du secteur.

D'une façon générale, le **Working Rule Agreement** (WRA) fixe les conditions de salaire minimal, mais celles-ci ne sont pas toujours observées. Cependant, les industriels qui suivent le WRA en attendent une diminution ou un règlement plus facile des conflits sociaux. Il y a ambivalence chez les industriels qui n'aiment pas tellement le système du recours à des travailleurs indépendants peu contrôlables et, en même temps, ne veulent pas augmenter les coûts du travail.

S'agissant de la **formation**, on a évoqué déjà l'accord général de la profession sur la taxe d'apprentissage. La formation se concentre en effet dans le secteur sur les jeunes de 16/17 ans à travers des cadres nationaux (Youth Training Scheme, Youth Training Programme) adaptés au secteur. Les bénéficiaires de l'apprentissage sont en général non qualifiés au départ, ou peu qualifiés. Mais cette population, au Royaume-Uni, décroît actuellement pour des raisons démographiques et de poursuite sur une plus longue durée des études. Il y a donc moins d'apprentis, d'où une certaine « crise du recrutement » de travailleurs jeunes et qualifiés ou prêts à se qualifier sur la longue durée. En outre, la subvention octroyée aux entrepreneurs pour la formation est faible.

Le gouvernement a annoncé pour le secteur un nouveau programme « d'apprentissage moderne » focalisé sur des formations réellement qualifiantes. Cet annonce n'est pas actuellement suivie d'effets.

En matière de **santé et de sécurité**, le **Health and Safety at Work** de 1974 a mis en place un cadre légal, qui crée, notamment, une agence chargée de faire respecter les prescriptions légales (inspection du travail). Les collectivités locales ont aussi des pouvoirs d'inspection en matière de services urbains.

Une controverse est née à propos de la diminution de la sécurité des chantiers, que certains spécialistes mettent sur le compte de la sous-traitance excessive (60 % des décès accidentels seraient le fait de petits chantiers employant moins de 8 personnes et plus de 50 % interviendraient dans les quatre premiers jours d'arrivée d'un travailleur sur un chantier).

Par contre, il y a un consensus sur une intégration la plus totale possible des impératifs de sécurité dans la **conception** des ouvrages, facteurs de qualité et de compétitivité de l'industrie.

Concernant l'évolution de la **qualité** des constructions, c'est un sujet de débat dans l'ensemble de la profession. Dans certains cas, notamment à travers des autorités locales, des normes existent depuis longtemps. La directive européenne sur la santé, la sécurité et la qualité de 1994, appelée CONDAM, conduirait selon la Commission Latham à un renforcement des contrôles et des compétences plutôt qu'à un renforcement des normes. De fait, en ce qui concerne les travaux publics, les régulations existent déjà et les nouvelles dispositions intéresseront surtout les opérateurs de travaux privés ou spécifiques.

4. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LE CAS DU ROYAUME-UNI

D'une façon générale, la régulation du secteur se fonde avant tout sur le principe du « **laissez faire** ». Ce qui a dans certains cas amené l'industrie à s'autoréguler. Mais la situation de l'industrie (et du secteur BTP-services urbains en particulier) est aujourd'hui source de grands débats, qui tiennent au constat d'évolutions défavorables, ou moins favorables, que n'avait anticipé le gouvernement en jouant l'ouverture nationale et internationale du secteur :

- la persistance, malgré le « laissez faire », d'une structure fortement duale de petites entreprises de plus en plus dépendantes, d'une part, de moyennes et grandes entreprises, d'autre part ;

- l'ouverture encore relativement faible du marché des services urbains au capital privé et encore moins au capital international. Celle-ci pourrait être freinée de fait par les directives européennes TUPE⁽¹⁾ ;

- le peu d'effet de l'ouverture européenne sur le comportement des firmes et la recherche de la compétitivité ;

- l'impossibilité de faire prendre un relais d'appui par des autorités locales dans le dialogue avec les entreprises du BTP et des services urbains, dans un contexte où également l'Etat central s'est assuré le droit de tout décider en lieu et place de celles-ci, tout en les

⁽¹⁾ *Selon TUPE, lors des privatisations, les personnels changeant de secteur pourraient obtenir les mêmes avantages, en termes de protection sociale et de rémunérations, que ceux qu'ils avaient précédemment. Ces régulations sont rétroactives, notamment en ce qui concerne les retraites, d'où des coûts non prévus supportés par les compagnies privées concessionnaires.*

laissant se débrouiller avec leurs difficultés budgétaires, ce qui conduit à une impuissance très grande de ces mêmes autorités locales ;

- il en résulte que le marché, qui est national, laisse peu entrevoir des préférences régionales, des partenariats à base locale, des accord public/privé sur la formation ou le maintien de l'emploi des travailleurs des secteurs BTP et services urbains conclus sur une base régionale ou locale;

Deux scénarios sont aujourd'hui **possibles** au Royaume-Uni :

- celui d'une poursuite de la dérégulation, qui conduira au renforcement d'un noyau de firmes privées plutôt moyennes et grandes, conduira à une précarité plus forte pour les travailleurs indépendants et instituera une forme de dualisme dans les secteurs BTP - services urbains entre des grandes entreprises renforcées et des entreprises artisanales ou industrielles ou des travailleurs indépendants précarisés. Dans ce scénario, les liens qui peuvent exister encore entre des entrepreneurs locaux et les autorités régionales et locales achèveront de se dissoudre dans un climat général de compétition économique ;

- celui d'une reconsidération des enjeux liés au suivi et à l'accompagnement du secteur BTP, avec une recherche de mise au point d'instruments contractuels et négociés aptes à faciliter sa modernisation. Ceci restera essentiellement au niveau national ; pourtant, au niveau local, essentiellement des villes moyennes et grandes, des partenariats nouveaux pourront être recherchés dans la participation du BTP au redéveloppement des aires urbaines à moyen et long terme (voir Sheffield 2000, Dundee project, etc...).

Le rapport récemment demandé par le gouvernement (rapport Latham) s'inscrit entre ces deux scénarios sans rendre vraiment partie. Le rapport recommande en particulier :

- l'exemplarité du Département de l'Environnement comme client du BTP, afin de montrer aux clients, notamment privés, la nécessité de se conduire en fonction de règles efficaces et déontologiquement acceptables ; avec la mise en place d'un « Forum des clients de la Construction » intégrant les clients privés ;

- la remise à plat des procédures d'appel d'offres et de conduite de projets ;

- la redéfinition des responsabilité des proposant lors des appels d'offres et concours, en particulier pour l'ingénierie ;

- la préparation de nouveaux documents types contractuels, les documents actuels étant considérés comme incomplets et contradictoires, en utilisant le modèle du '« NEC » (New Engineering Contract), lui-même à améliorer pourtant ;

- l'établissement d'une liste de firmes agréées pour les travaux publics ; le département de l'environnement ayant en charge une évaluation permanente concernant la qualité et les prix ; parallèlement, il faut revoir les problèmes d'accréditation et les qualités nécessaires des chefs de projet (« Project Managers »). Un code de bonne conduite pour le choix des sous-traitants est aussi recommandé avec des exigences sur les chantiers où ceux-ci seraient partie prenante;

- de revoir les procédures de formation (CTIB) de façon urgente, d'améliorer l'image de l'industrie, de publier des recommandations en matière de formation professionnelle ;

- d'engager une nouvelles initiative pour la recherche et l'information financée par une taxe sur les primes d'assurance ; pour cette action et la précédente on souhaite qu'elles conduisent à faire décroître les coûts de 30 % d'ici l'an 2000 ;

- de renforcer les difficultés d'entrée dans la profession via des exigences minimales pour obtenir l'assurance-constructeur.

On voit aussi que le rapport Latham insiste plus sur la qualité et la transparence des procédures de certification des firmes, d'appel d'offres et de sélection concernant les marchés publics comme les marchés privés, que sur des actions volontaristes d'appui au développement du secteur, encore qu'il mette en avant l'information des entreprises, la formation et la recherche. La philosophie du rapport, comme celle des pouvoirs publics, reste fondamentalement non-interventionniste.

II ALLEMAGNE

L'évolution récente du secteur du BTP et des services urbains en Allemagne est moins liée à l'internationalisation générale des marchés de grands travaux - encore que certaines firmes allemandes aient pris position sur des marchés hors Europe - qu'à l'évolution interne du marché national, lequel est marqué par deux considérations moyennes : la persistance d'entreprises de taille moyenne opérant sur des marchés régionaux ; l'importance des marchés nouveaux de travaux dans les cinq länder de l'Est ayant rejoint l'Allemagne fédérale. Sur les marchés de l'Est ce sont les grandes entreprises (il n'y a pas de « géants » du BTP et des services urbains en Allemagne) qui prennent position.

Le secteur connaît cependant des difficultés particulières : stagnation de la construction non résidentielle à l'Ouest, afflux de travailleurs de l'Est « hors statut », population vieillissante quoique très qualifiée. Il existe une tradition de mise en place de dispositions conventionnelles constitutives d'un droit du travail jugé souvent coûteux pour les entreprises et plutôt rigide.

Les aides sont nationales, mais aussi régionales, notamment pour le financement, la coopération université-industrie, l'exportation. Dans les nouveaux länder, un dispositif spécifique permet la création d'emplois. Au niveau régional, une sorte de concurrence semble implicitement organisée permettant aux entreprises locales et régionales de se partager les marchés ; néanmoins les pouvoirs publics n'interfèrent pas avec les stratégies propres des firmes.

On s'intéresse ici aux entreprises bavaroises, principalement du BTP.

1. LE SECTEUR DU BTP

En 1992, le BTP allemand, mesuré par le "Bauvolum" (indice calculé par le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung à Berlin qui retient l'ensemble des prestations fournies par le BTP et correspond grosso modo au chiffre d'affaires du secteur) représentait, avec 461 milliards de DM (dont 389 à l'Ouest), 15 % du PIB national (3005 milliards de DM).

Ce bauvolum se répartit, en fonction de sa destination, de la manière suivante :

- 46 % pour le logement des particuliers)
- 31 % pour le non résidentiel (bâtiments pour les entreprises)
- 22 % pour les travaux publics dont la maîtrise d'ouvrage est publique).

Les statistiques allemandes distinguent deux types d'entreprises :

- celles du "Bauhauptgewerbe" (entreprises du gros-oeuvre, de la charpente-couverture et du génie civil), qui assument à l'ouest et à l'est respectivement 41 % et 54 % du bauvolum
- celles du "Ausbaugewerbe" (entreprises de second-oeuvre et d'équipement).

En Bavière le Bauhauptgewerbe se compose de 15 662 entreprises employant 242 000 personnes, tandis que le Ausbaugewerbe regroupe 1217 entreprises employant 52 000 personnes.

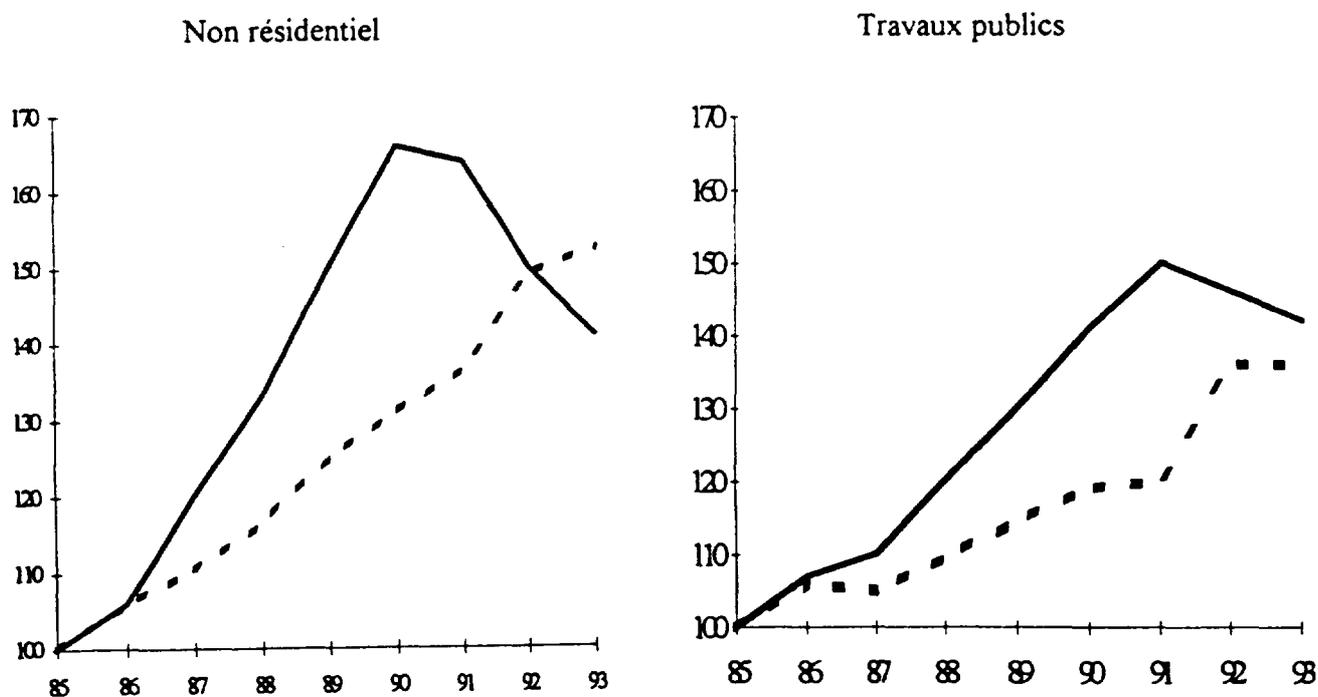
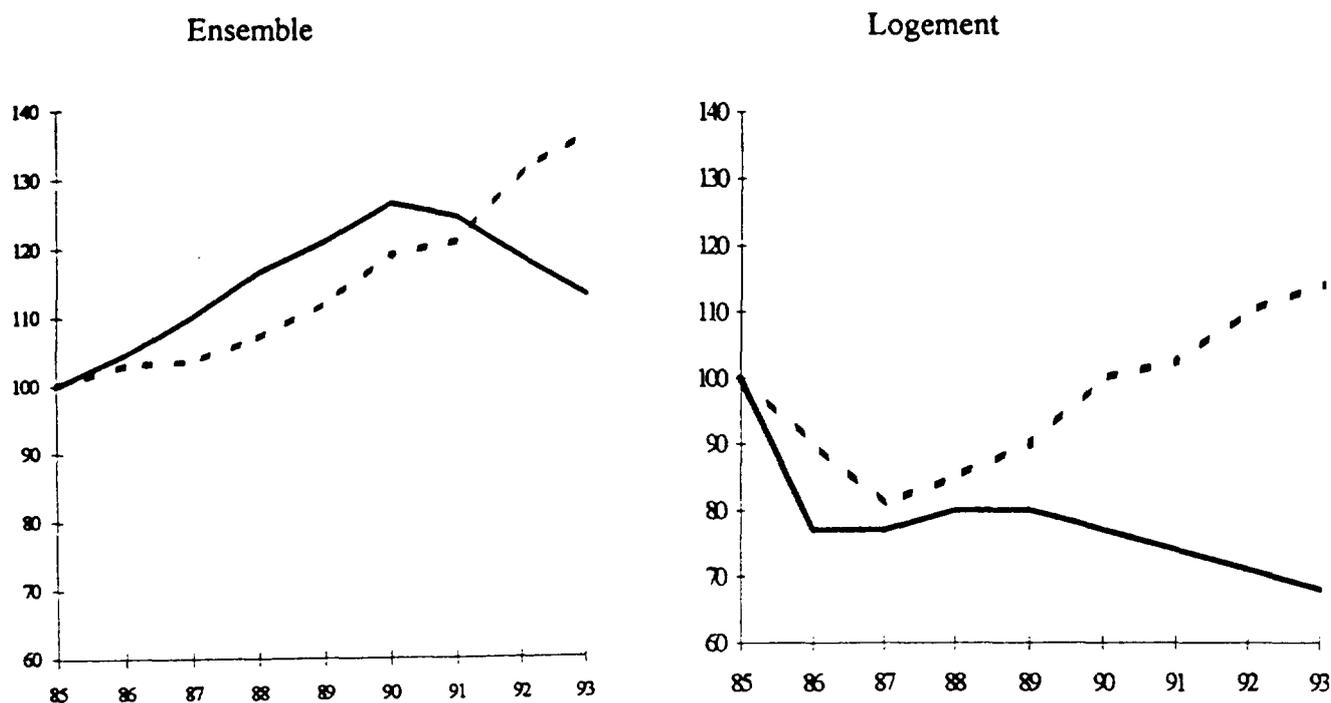
Ce secteur présente quatre caractéristiques :

- le rôle prépondérant des entreprises moyennes :

Les entreprises de plus de 500 salariés ne réalisent que 10 % du chiffre d'affaires BTP contre 18 % en France ; 90 % des entreprises comptent moins de 100 salariés et assurent 60 % du volume de la construction ; la structure est moins atomisée qu'en France puisque 17 % des entreprises allemandes ont plus de 20 salariés contre 4 % en France. Même si la part de marché des grandes entreprises est passée de 6 % à 10 % en 20 ans, toutes les personnes interviewées insistent sur **la vitalité et la densité du tissu de PME, leur flexibilité et leur**

adaptabilité au marché, leur contribution essentielle à l'économie locale : elles sont très sensibles à la qualification de leur main-d'oeuvre, exécutent les innombrables petits et moyens chantiers que les grandes entreprises délaissent, s'impliquent dans la vie locale.

Tableau 1: EVOLUTION DU BAUVOLUM 1985-1993 (en prix constants)



--- : Allemagne de l'Ouest (+Allemagne de l'Est depuis 1991)

— : Autres pays de l'Union européenne

- l'importance des entreprises artisanales:

Ces entreprises, qui **emploient plus de 70 % des effectifs du BTP et forment 80 % des apprentis du secteur** sont organisées au sein de la Confédération centrale des métiers du bâtiment. Elles se distinguent des entreprises industrielles (regroupées au sein de la Fédération générale de l'industrie du bâtiment) plus par leur mode de production artisanal (moins consommateur de capital) et leurs statuts propres (inscription à la Chambre des Métiers), que par leur taille qui n'est pas un trait spécifique de l'artisanat allemand (ce sont souvent aussi des entreprises moyennes). Leur rôle est prépondérant dans le BTP, notamment pour le renouvellement de la main d'oeuvre qualifiée grâce à la formation qu'elles dispensent.

L'artisanat est encore organisé sur une base héritée des corporations et réglementé par le "handwerkordnung" (loi de 1953 sur l'artisanat) qui énumère les 125 métiers dits artisanaux et les conditions à réunir pour créer une entreprise artisanale. Les chambres régionales de métier ont en charge de veiller aux intérêts du métier et **contrôlent ainsi strictement l'accès à la fonction d'entrepreneur.**

- une synergie efficace entre ces deux catégories d'entreprises :

Cette synergie se manifeste, tant au niveau des négociations collectives (en matière de salaires ou de formation par exemple), que pour la mise en commun de leurs ressources (une main d'oeuvre réputée pour son savoir-faire et sa qualification, d'une part, une technologie plus innovante et un capital mobilisable plus important, d'autre part) qui leur permet de remporter des marchés en s'associant au sein d'une "Arbeitsgemeinschaft" (groupement d'entreprises qui décident de mener ensemble un chantier) ; les entreprises artisanales fournissant alors la main-d'oeuvre, les autres le matériel.

Ces caractéristiques sont nationales et la Bavière ne fait pas exception.

- un marché assez segmenté :

Généralement, la concurrence s'exerce uniquement à l'intérieur d'une catégorie d'entreprises, et il faut vraiment la pression de la crise pour que les entreprises s'intéressent à des marchés autres que ceux qui relèvent normalement de leur catégorie. Aussi bien les petites que les grandes entreprises se limitent généralement à un seul secteur d'activité, et ne sont présentes que dans une seule ou dans quelques régions. Seules les très grandes entreprises ont une couverture géographique nationale.

2. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES MARCHÉS ET LES STRATÉGIES DES FIRMES

2.1. LE MARCHÉ

Jusqu'à fin 1992, le BTP a été relativement épargné par la crise et fut même le seul secteur, avec celui des services, qui permit de soutenir la conjoncture allemande (+ 9 % de Bauvalum en 1992, avec + 6 % à l'Ouest et + 30 % à l'Est) ; mais en 1993 la crise a aussi touché le BTP (+ 3 % prévu pour 1993 avec une stagnation à l'Ouest) de manière durable, puisque les experts prévoient encore un recul de 5 % dans ce secteur pour 1994, bien qu'il faille nettement différencier la situation dans les nouveaux et les anciens Länder :

A L'OUEST :

Seul le secteur du logement tire son épingle du jeu, aussi bien pour les travaux de maintenance que de construction neuve. Mais le volume d'activité dans ce secteur ne suffit pas, de loin à compenser la baisse des commandes dans le non résidentiel et dans les travaux public. Dans le premier cas, c'est l'attitude réservée des entreprises, hésitant à investir du fait de la morosité générale de la conjoncture, qui explique la chute des commandes. Dans le second, ce sont les restrictions budgétaires, des collectivités locales et de l'Etat Fédéral, provoquées par les transferts massifs d'argent public à l'Est et l'assainissement des finances publiques qui sont en cause. La Bavière se dit particulièrement touchée par cette récession et ces mesures d'économie budgétaire malgré l'existence de gros besoins, notamment en ce qui concerne les canaux. La situation de Munich est un peu différente, dans la mesure où la baisse des

commandes publiques correspond à celle des besoins (les infrastructures seraient déjà complètes et parfaites, ce que nient évidemment les entreprises interrogées).

A L'EST :

Le marché du BTP est en pleine croissance avec une structure de la demande très différente de celle qu'on observe à l'Ouest :

En 1990 c'était le marché du secteur non résidentiel qui était le plus porteur (avec 41 % du Bauvolum contre 31 % à l'Ouest), grâce à l'augmentation des capacités de production, aux restructurations et aux relocalisations de la production (les commandes enregistrées en 1992 laissaient prévoir la même évolution pour 1993).

Puis vient le secteur de commandes publiques (30 % du Bauvolum contre 22 % à l'Ouest), soutenu par les transferts financiers de l'Ouest (prévisions de croissance toutefois ralenties pour 1993, rigueur budgétaire oblige), enfin le secteur résidentiel accuse comparativement un certain retard à cause de la situation financière délicate des promoteurs, du niveau dérisoire des loyers qui décourage l'investissement dans le neuf et des problèmes juridiques relatifs au droit de propriété (26 % du Bauvolum en 1992 contre 46 % à l'Ouest). **La croissance de ce secteur provient d'ailleurs, en grande partie, des programmes de réhabilitation et de maintenance des bâtiments existants.**

2.2.STRATÉGIE DES FIRMES

Les grandes entreprises (qu'elles soient d'origine bavaroise ou non), qui couvrent de toutes façons le territoire national, ont su profiter de ce boom à l'Est soit par le rachat d'entreprises privatisées par la Treuhandanstalt, soit par l'implantation de leurs propres établissements ou le lancement de projets communs aux établissements de l'Ouest et de l'Est. Elles peuvent ainsi compenser le manque à gagner qui se fait sentir à l'Ouest.

Les PME (en Bavière par exemple), par contre, subissent sans compensation la récession à l'Ouest. En effet elles ne travaillent pas (ou très peu) à l'Est pour des raisons de rentabilité (cela coûterait trop cher aux petites entreprises de déplacer leurs machines, de trouver du personnel ou d'y monter une structure). D'autre part, leur tradition d'implantation

locale les a fait hésiter à rechercher de nouveaux marchés (elles n'avaient pas prévu la récession). C'est ainsi que des moyennes entreprises telles RIEPL (voir encadré), travaillant uniquement dans le Sud de l'Allemagne, n'ont essayé que mi-1993 de pénétrer les nouveaux Länder dans un contexte concurrentiel alors bien plus difficile qu'il ne l'était juste après la réunification. Ces entreprises soulignent d'ailleurs le risque couru à vouloir à tout prix être présent dans ces régions : il y a certes beaucoup de commandes, mais la concurrence est telle que les prix baissent, il faut donc être très prudent pour ne pas subir de pertes.

Cette attitude des PME illustre bien la **force de leur enracinement local** : elles connaissent leur environnement, leur marché, ses acteurs, savent s'adapter à une compression de la demande... mais cela peut être aussi source de rigidité quand elles ont une taille critique qui nécessiterait, en fait, de saisir toutes les opportunités.

La stratégie des entreprises artisanales ne diffère pas sensiblement de celle des entreprises industrielles : si elles sont globalement moins mobiles et plus ancrées sur leur territoire local, c'est parce qu'elles sont généralement plus petites, elles se comportent alors comme les PME mentionnées ci-dessus, sans que cela soit forcément inhérent à leur caractère artisanal.

ENCADRÉ N°4

Deux exemples différenciés de stratégie

DYWIDAG et RIEPL

DYWIDAG est une société anonyme, fondée en 1866, et dont le siège social est à Munich depuis 1945 (il était auparavant à Berlin). L'entreprise a des établissements à Hambourg, Düsseldorf, Francfort, Karlsruhe, Dresde et Berlin qui conduisent des chantiers à travers tout le territoire national. Par ailleurs onze usines et une filiale produisent et vendent du béton et des matériaux de construction. Enfin une vingtaine de filiales complètent l'activité BTP proprement dite avec une offre de produits diversifiés (technologique pour la protection de l'environnement, assurance des chantiers, brevets et licence d'exploitation, export etc...).

Le chiffre d'affaires du groupe est passé de 3699 millions DM en 1991 à 4202 millions en 1993 avec respectivement 21 859 salariés en 1991 et 18 774 en 1993. Dans le même temps la part du chiffre d'affaires réalisé à l'export est passé de 22 % à 15 %. L'activité la plus importante reste le Hochbau (construction en surface) qui représente 57 % du CA, puis le Tiefbau (construction souterraine) avec 28 % du CA, ensuite la production de matériaux (9 % du CA) et les activités liées aux brevets et licences (6 % du CA).

On estime à 2 % environ la part de marché de DYWIDAG sur le marché allemand. DYWIDAG a donc joué l'ouverture à l'Est et reste présent sur des marchés internationaux non communautaires.

RIEPL est une société anonyme, fondée en 1925 dont le siège social a toujours été Munich. Elle emploie 1600 personnes.

Contrairement à DYWIDAG qui travaille dans toute l'Allemagne, c'est une entreprise très ancrée sur sa région d'origine, le sud de l'Allemagne, et plus particulièrement la Bavière ; avec des établissements régionaux à Stuttgart, Nuremberg et Francfort. Depuis mi-93, deux établissements commencent à s'implanter dans les nouveaux Länder. Le chiffre d'affaires est tombé de 400 millions de DM en 1992 à 343 en 1993, à cause de la chute de la demande régionale, et devrait remonter à 390 millions cette année grâce, entre autres à l'implantation dans les nouveaux Länder. Le domaine d'activité principal reste encore le Tiefbau (qui a toujours été le secteur traditionnellement privilégié de RIEPL) avec 75 % du CA intérieur, mais l'importance du Hochbau continue à croître régulièrement. Enfin, 17 % du CA est réalisé à l'étranger, principalement en Afrique et en Asie. La taille de RIEPL est plus faible que celle de DYWIDAG, le positionnement sur les marchés est-allemands se fait plus lentement et plus sélectivement. Le fait d'être ancré sur une région n'empêche pas RIEPL d'être présent sur des marchés internationaux.

3. LES ÉVOLUTIONS MARQUANT LES ENTREPRISES DU BTP

On s'intéresse ici aux évolutions ayant une implication sur les techniques de production, l'offre des entreprises et le développement de leurs ressources humaines.

On note cinq évolutions principales :

1) unepopulation qualifiée mais vieillissante

Toutes les personnes interrogées s'accordent pour reconnaître le très bon niveau de qualification du personnel, garanti par une formation en alternance performante qui a fait ses preuves depuis longtemps. La formation de base de la main-d'oeuvre ouvrière fait alterner pendant trois ans des stages théoriques à l'école, des stages plus pratiques dans des centres de formation inter-entreprises et des stages professionnels en entreprises. Elle vise une relative polyvalence des ouvriers, même si l'évolution des techniques conduit peut-être à plus de spécialisation qu'auparavant. Les contremaîtres, quant à eux, doivent être titulaires d'un diplôme spécifique et ont en charge la gestion et l'animation assez autonome des équipes de chantier.

Ceci étant, le vieillissement de la pyramide des âges dans le BTP au cours des dernières années est une source d'inquiétude pour les entreprises : la moyenne d'âge des « Polier » (contremaîtres) est de 47 ans. Il y a un grand besoin de renouvellement, mais les jeunes apprentis sont de moins en moins nombreux ; les métiers du bâtiment ne sont pas assez attractifs, ont une mauvaise image auprès des jeunes (métier difficile et dangereux, soumis aux aléas du temps), même si les multiples campagnes de publicité menées par les fédérations patronales commencent à redorer l'image de ce secteur aux yeux de l'opinion publique.

2) l'afflux massif des travailleurs d'Europe de l'Est

L'ouverture des frontières a permis aux européens de l'Est d'investir le marché allemand (en septembre 1991 le nombre déclaré de travailleurs étrangers employés par des entreprises était de 38 363 avant de passer à 86 029 un an plus tard). Ils interviennent dans des

entreprises ou structures très mobiles qui travaillent sur des chantiers ponctuels (en sous-traitance d'entreprises locales ou de manière autonome).

Les syndicats et organisations patronales leur reprochent de se livrer à un véritable dumping des prix, grâce à la méconnaissance des normes sociales allemandes (salaires très bas, non-respect des conventions collectives, de la protection sociale et des normes de sécurité). En conséquence, les entreprises allemandes se disent obligées de licencier leur main-d'oeuvre nationale et/ou sous-traitent éventuellement à ces sociétés d'Europe de l'Est. L'organisation patronale de l'industrie du bâtiment estime à 50 % l'avantage en coûts salariaux ainsi obtenu ; quand on sait que les coûts salariaux représentent 50 % du produit brut dans le bâtiment, cet avantage représente un coût total de production inférieur de 25 %. Certes les travailleurs de l'Est n'ont pas le niveau de qualification des ouvriers allemands, mais les entreprises allemandes qui les emploient peuvent garantir une certaine qualité de l'ouvrage final en maintenant un encadrement local, que ce soit au niveau du directeur des travaux ("Bauleiter", responsable du suivi et de la gestion des chantiers, du choix des moyens techniques et de leur mise en oeuvre) ou à celui du chef de chantier ou contremaître ("Polier", responsable des tâches de production et du chantier).

Le gouvernement fédéral refuse de fermer les frontières et veut contribuer par là au redressement des pays d'Europe de l'Est, en leur ouvrant des marchés pour faciliter leur transition vers une économie de marché (des contingents ont été négociés). Cependant, le gouvernement sous la pression des organisations patronales et syndicales a limité à 20 % sur les chantiers le nombre de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne et prévu des amendes spécifiques pour l'emploi de travailleurs au noir.

3) L'évolution des technologies

Dans le "Hochbau" (construction au-dessus du sol), il n'y a pas eu d'évolution technologique marquante au cours de ces dernières années, si ce n'est dans le recours plus fréquent aux éléments préfabriqués ou dans la modernisation des échafaudages et des systèmes de coffrage. Mais l'apparition et l'utilisation de robots dans ce secteur (les Japonais travaillent

en ce sens) provoquera une véritable révolution technologique dans les décennies à venir, évolution à laquelle il faut se préparer.

Par contre, la technologie dans le Tiefbau (construction en-dessous et au niveau du sol), en particulier pour les tunnels, les canaux et le métro, a été très innovante, notamment avec des machines de plus en plus complexes et performantes, pilotées électriquement.

Plus généralement, il faut souligner le **rôle significatif de la protection de l'environnement qui stimule fortement l'apparition de nouveaux produits et de nouvelles techniques de production, plus compatibles avec la sensibilité écologique des Allemands.**

4) L'intégration vers l'aval et le recours aux financements privés

Face à la concurrence croissante, dans les activités traditionnelles et de base du BTP, d'entreprises qui offrent des prix plus compétitifs pour ces produits (concurrence, par exemple, sur les marchés asiatiques et du Proche-Orient des entreprises locales ; concurrence sur le marché intérieur, comme nous l'avons expliqué plus haut),... les entreprises allemandes doivent adapter leur offre en modifiant la nature de leurs prestations. Il ne s'agit plus seulement de construire une autoroute ou un bâtiment public, mais aussi de les gérer ou de l'exploiter ; cela signifie une redéfinition totale des fonctions de l'entreprise et de son management. En effet, les infrastructures publiques ne peuvent plus être financées par les fonds publics pour des raisons budgétaires, il faut donc s'orienter vers des systèmes de financement privé ou mixte. Les récentes prises de position de la Fédération Nationale du BTP sont une première étape dans ce sens. Le Président de l'organisation patronale recommande en effet de confier la construction et l'entretien du réseau routier allemand à une société ad hoc créée à cet effet, impliquant l'Etat Fédéral, le BTP, le secteur Banques-Assurances, et qui serait financée par une augmentation des taxes sur les produits pétroliers et l'instauration de péages. Le débat portant sur la diversification du financement des services publics allemands s'intensifie donc actuellement et permettra peut-être l'émergence d'un nouveau créneau pour le BTP, ainsi qu'une certaine relance de l'activité grâce à l'appel d'air que créeront les financements privés.

5) L'internationalisation des grandes entreprises

Les grandes entreprises se sont internationalisées au cours des 20 dernières années ; et ce mouvement se poursuit actuellement avec des prises de participation dans des sociétés étrangères.

Jusqu'ici, elles étaient surtout présentes en Asie (un peu aussi en Afrique) ; mais la concurrence locale croissante, japonaise surtout, les conduit à réviser leur stratégie : il s'agit dorénavant de se concentrer en Asie, sur les chantiers qui nécessitent un capital important ; de développer l'implantation d'établissements et les prises de participation dans les pays d'Europe de l'Est, en particulier en Tchécoslovaquie et en Pologne, (la Russie étant jugée trop instable économiquement et politiquement). Certaines entreprises reprochent d'ailleurs aux pouvoirs publics leur manque de mobilisation pour "aider" la signature de contrats concernant des grands travaux à l'étranger et incriminent, d'autre part, leur manque de compétitivité par rapport aux autres entreprises européennes sur les marchés internationaux ...

Quant au marché européen, les entreprises interrogées l'estiment quasiment inabordable : marché fermé, concurrence locale très forte et presque déloyale, grandes difficultés de travail avec le personnel local.

4. LES DISPOSITIFS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES ET LE ROLE DE L'ETAT

La situation est caractérisée par l'existence d'un **droit du travail contraignant**, à base largement conventionnelle pourtant.

Les aides publiques nationales et régionales sont nombreuses ; la régulation se fait par ailleurs assez largement par les dispositifs et pratiques concernant les marchés publics.

4.1. RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL

La réglementation sociale a, comme en France, deux sources : législative d'une part et conventionnelle de l'autre.

La loi fédérale fixe dans le code du travail (Arbeitsgesetzbuch) le cadre général minimum que doivent respecter les partenaires sociaux, avec un certain nombre de dispositions spécifiques au secteur (protection contre le licenciement, conditions de travail et organisation des chantiers, périodes d'activité liées aux intempéries).

Au niveau des négociations entre partenaires sociaux, on distingue deux types de conventions collectives : les conventions en matière de traitements et salaires, - en principe annuelles, d'une part, - et, d'autre part, les conventions-cadre, avec une durée d'application de trois ans, qui règlent les questions générales telles que la durée du travail, la durée des congés, les majorations pour heures supplémentaires, les primes et la durée de préavis (il n'est possible de déroger à ces conventions que dans un sens favorable aux salariés).

Ces conventions s'appliquent dans les entreprises membres de l'organisation signataire, mais peuvent être étendues à toutes les autres par décision du Ministre fédéral du travail. A ceci il faut ajouter le rôle des conseils d'entreprises (nettement plus affirmé que celui des comités d'entreprise français) qui va d'une fonction consultative jusqu'à un véritable droit de cogestion (au sens d'un droit de veto) pour les questions sociales qui ne sont pas abordées dans les conventions collectives.

Les activités de second-oeuvre (un quart des effectifs du BTP) sont gérées par une multitude de conventions de métiers, locales ou régionales, tandis que les métiers du gros-oeuvre relèvent d'un système de négociations plus centralisé avec, du côté patronal, deux fédérations représentant les entreprises artisanales et industrielles et, du côté salariés, la Fédération syndicale du Bâtiment, de la Pierre et de la Terre ("IGBSE"). Ces fédérations négocient en général au niveau de la branche (primes, indemnités de maladie, congés, classifications, financement de la formation initiale) des accords qui sont repris par les conventions régionales ou même nationales.

Ces dispositions apparaissent aux entreprises comme coûteuses et rigides.

En 1991 le coût moyen d'une heure de travail dans l'industrie allemande s'élevait à 40 DM (charges sociales comprises) - 38 DM pour la Bavière - contre une moyenne en Europe de 30 DM. Quand on sait que le BTP est le secteur industriel où le coût d'une heure de travail est le plus élevé, on comprend les plaintes des employeurs, surtout à une époque où les carnets de commandes se vident. Les entreprises, qui sont liées par les accords collectifs salariaux de branche ou régionaux, n'osent pas en sortir pour essayer de négocier les salaires à la baisse avec des accords d'entreprise ("Haustarif" = salaire maison), par crainte de voir leurs employés partir chez les concurrents (ceci est valable même pour les entreprises non soumises formellement aux conventions, car elles s'alignent). Par ailleurs, la situation du marché de l'emploi dans ce secteur n'est pas encore assez dramatique pour permettre d'initier, sinon une baisse, du moins un gel des salaires. Les accords-maison (tels celui négocié récemment chez Volkswagen liant baisse des salaires et réduction du temps de travail) sont plutôt exceptionnels en Allemagne où l'on privilégie une régulation sociale à une échelle beaucoup plus large.

Cette critique vaut aussi pour les autres avantages sociaux dont bénéficient les salariés du secteur. **L'Allemagne vivrait au-dessus de ses moyens** avec une protection sociale très élaborée et progressiste, dont tout le monde chantait les louanges auparavant, mais qu'elle ne peut plus se payer maintenant. Il faut bien préciser que **la réunification n'a pas été l'occasion de réviser ces avantages à la baisse** puisque, au contraire, le statut des travailleurs est-allemands s'aligne progressivement et assez rapidement (étant donnée la productivité du travail) sur celui de leurs compatriotes de l'Ouest, aussi bien en termes de salaires que d'avantages sociaux.

La crispation du personnel sur les avantages acquis, la puissance des syndicats et la légendaire minutie allemande, qui organise tout dans les moindres détails, sont autant de facteurs incriminés par les entreprises pour expliquer la rigidité de la réglementation sociale. Ce handicap se ferait sentir surtout dans l'organisation du temps de travail, domaine dans lequel les entreprises réclament plus de flexibilité et de marge de manoeuvre individuelle.

4.2.LES AIDES AUX ENTREPRISES ET L'ENGAGEMENT DES POUVOIRS PUBLICS POUR LE SECTEUR

Il y a de multiples aides, souvent « classiques » à la disposition des entreprises, dont certaines concernent le BTP en commun avec d'autres secteurs ; d'autres sont plus ciblées sur le BTP. Cependant le secteur BTP se sent plus ou moins « mal aimé » et « peu accompagné » par les pouvoirs publics dans une situation de crise relative et de nécessités de modernisation..

Les aides classiques ne semblent pas très significatives pour les personnes rencontrées : en dehors du Ministère de l'Economie de Bavière (dont le rôle est entre autres de concevoir ces aides et de les faire connaître aux entreprises), **aucune autre organisation n'en fait mention spontanément** ; sans doute parce qu'elles font partie du catalogue naturel d'aide aux entreprises, quel que soit le secteur d'activité, et qu'elles ne relèvent pas à leurs yeux d'une politique dirigiste et volontaire de soutien au BTP. Ainsi, on dénombre :

- des aides pour la recherche de produits et procédés plus efficaces :

Au niveau national, le Ministère de la Recherche organise des concours de recherche et finance ainsi en partie les projets de recherche correspondants des entreprises participantes (comme par exemple sur le projet du Transrapid, modèle allemand du train à suspension magnétique). Il existe aussi des subventions fédérales (parfois sous forme de prix) pour soutenir les investissements permettant des économies d'énergie dans la production ou une meilleure protection de l'environnement.

Au niveau bavarois, à côté de certaines aides directes sous forme de crédits bonifiés pour faciliter l'émergence de nouvelles technologies (par exemple aide pour améliorer les techniques d'explosion afin de moins effrayer les serpents !!!), l'aide se fait surtout sous forme de cofinancement public-privé de programmes de recherche. Par ailleurs, le gouvernement régional initie et coorganise de nombreux congrès et séminaires pour favoriser la coopération entre les universités et les entreprises (cette coopération fonctionne aussi de manière autonome et très appréciée par les acteurs concernés).

- des aides à l'exportation :

Au niveau national, il s'agit ici principalement de la garantie Hermes, assurance-crédit couvrant les dommages subis à l'exportation du fait de l'insolvabilité d'un tiers (assurance en partie financée par l'Etat).

La Bavière propose une panoplie complète de mesures avec, notamment, un programme spécifique pour les PME : prestation de conseil aux entreprises désireuses d'exporter (dirigé par la Chambre de Commerce et d'Industrie), accès facilité aux salons professionnels, cautionnement par le Landessanstalt für Aufbaufinanzierung (institution publique à l'échelon régional) des crédits accordés aux entreprises exportatrices correspondant au montant des garanties (de qualité, d'exécution, d'acomptes) exigées par le client.

- des aides à l'investissement :

On retrouve ici le catalogue classique de mesures (mesures fiscales d'amortissements, crédits bonifiés etc ...) pour l'introduction de nouvelles technologies, la création d'entreprises etc ...

- des aides pour l'emploi dans les nouveaux Länder :

Il faut ici mentionner le dispositif des "Arbeitschaffungsmaßnahmen" ("mesures de création d'emploi"), même s'il n'est pas spécifique au BTP (ni d'ailleurs aux nouveaux Länder bien qu'ils soient les principaux concernés par cette mesure). Il s'agit du versement de subventions aux employeurs publics ou privés couvrant de 50 à 100 % du salaire versé aux travailleurs bénéficiaires pendant un an, à condition qu'il s'agisse d'un travail d'intérêt public (par exemple la protection de l'environnement ou l'amélioration des infrastructures). Il est clair que le BTP a su en tirer parti, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure. De même, l'Etat s'est engagé activement pour faciliter l'insertion, la formation et l'embauche des allemands de l'Est : subvention jusqu'à hauteur de 70 % pour l'embauche à durée indéterminée d'un chômeur de longue durée, subvention pour les coûts de formation des apprentis dans les petites entreprises etc ...

Cependant, il y a unanimité pour signaler l'engagement quasi inexistant de l'Etat dans le secteur du BTP. Ce non-interventionnisme est dû, d'une part, au **dogme** de l'économie de marché qui veut un marché déterminé par le libre jeu de l'offre et de la demande (il serait irrationnel d'assurer par le jeu des subventions la subsistance d'entreprises non rentables) et, d'autre part, à **certaines spécificités du BTP** :

- . c'est un secteur **très mobile et flexible**, certaines entreprises font faillite mais d'autres se créent et la fermeture d'une firme (rappelons que ce sont principalement des PME) n'est jamais un drame pour l'économie locale ;

- . il **n'y a pas de région qui vive uniquement du BTP**, pas de mono-industrie du bâtiment (comme ce fut le cas pour les chantiers navals dans le nord de l'Allemagne ou la métallurgie dans d'autres régions) ; le BTP n'est donc pas un enjeu impératif pour la survie d'une région qui vaille que l'Etat s'engage activement pour assurer la survie des entreprises individuelles ;

. **les grandes entreprises du secteur ne font pas partie du fleuron de l'industrie allemande** ; quand l'une disparaît, il n'y a pas de grand débat public passionné pour la sauvegarder au nom de l'intérêt économique national comme ce serait le cas dans l'automobile ou l'électronique ;

. comme ce fut longtemps un secteur assez protégé de la concurrence étrangère sur le territoire intérieur (jusqu'à l'apparition des entreprises de l'Est évoquée ci-dessus), les pouvoirs publics n'avaient pas besoin de s'impliquer pour soutenir les entreprises allemandes, **la manière dont elles se partageaient le gâteau leur étant somme toute assez indifférente** ;

. il faut signaler aussi que **le BTP, pour des raisons historiques et traditionnelles, ne constitue pas un lobby puissant.**

Certes, le BTP est une branche de l'économie vitale pour le pays (et a souvent été dans le passé comme aujourd'hui une locomotive de la croissance). Les pouvoirs publics, que ce soit au niveau national ou régional, soutiennent l'activité du secteur par des programmes conjoncturels importants (grands travaux, mesures fiscales de relance de l'immobilier). Mais cet engagement est le résultat de besoins clairement établis et ne relève pas d'une politique industrielle ciblée qui pourrait servir les objectifs potentiels suivants : maintenir l'emploi, éviter la désertification économique d'une région, assurer la renommée internationale de l'industrie allemande, intégrer des objectifs de présentation de l'environnement dans les grands travaux, etc...

Mais la réalité ne correspond pas toujours à ce qu'en disent les entreprises, qui sous-estiment ou veulent ignorer l'intervention de l'Etat, sans doute à cause de leur attachement proclamé au libre jeu du marché. Un exemple illustre bien ce malentendu : en vertu d'un traité entre l'Allemagne et l'ancienne URSS au moment de la réunification, le retour des soldats russes au pays était lié au financement par l'Allemagne de la construction des logements en Russie nécessaires pour les reloger. Les entreprises interrogées prétendent que les marchés, ainsi attribués par les russes, sont allés aux entreprises turques et autrichiennes sans que l'Etat allemand ait essayé de faire profiter ses entreprises de cette manne pourtant financée par le contribuable allemand. Après vérification, il apparaît pourtant que le gouvernement allemand avait négocié que la moitié des commandes serait attribuée aux entreprises de BTP allemandes.

Plusieurs raisons expliquent ce malentendu : l'Etat s'est sans doute gardé de faire de la publicité à un tel accord peu conforme au libéralisme affiché, le lancement des constructions a pris du retard à cause de problèmes intérieurs dans l'ancienne Union Soviétique et, enfin, les entreprises allemandes qui en ont bénéficié ont fait travailler principalement des partenaires et sous-traitants de pays à faible niveau de salaire, de sorte que l'effet positif escompté pour l'emploi dans les nouveaux Länder ne s'est pas produit.

4.3. L'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS

Les relations entre les maîtres d'ouvrage publics (qu'il s'agisse de l'Etat Fédéral, des Länder ou des communes) et les entreprises sont régies par le VOB ("Verdingungsordnung für Bauleistungen"), réglementation technique et contractuelle pour les prestations de construction. Elle complète le code civil qui régit par ailleurs les marchés de travaux publics et privés). Le VOB est obligatoire pour tous les marchés publics (à noter que sa partie A l'est devenue aussi depuis début 1993 en application d'une directive européenne pour maîtres d'ouvrage privés, s'agissant de travaux dans les télécommunications, les transports, l'approvisionnement en eau et énergie). La partie A définit les règles de passation des marchés publics, les parties B et C se rapportent respectivement aux conditions d'exécution du contrat et aux spécifications techniques.

Le VOB prévoit trois modes de passation des marchés publics :

- la procédure d'appel d'offres ouverte sans limitation du nombre de candidatures, qui est la procédure de droit commun ;
- la procédure restreinte avec diffusion limitée de l'appel d'offres ;
- la procédure de négociation de gré à gré.

Le maître d'ouvrage public ne peut recourir aux deux dernières procédures que dans deux cas prévus par le VOB :

- quand l'importance du chantier ne justifie pas une procédure ouverte (la ville de Munich a l'autorisation informelle de l'autorité de tutelle de passer outre à la procédure ouverte

en dessous de 100 000 DM pour les menus ouvrages, 300 000 DM pour le gros-oeuvre et 400 000 DM pour les constructions souterraines) ;

- ou quand il est évident que seul un groupe précis d'entreprises, ou même éventuellement une seule entreprise est susceptible de pouvoir réaliser le chantier (en général pour des raisons de maîtrise technologique et de spécialisation).

Toute entreprise est habilitée à soumissionner à des travaux publics, il n'existe pas de processus de certification ou d'agrément pour accéder aux marchés publics.

A Munich, le processus de décision se déroule selon les étapes suivantes : les projets soumis par les entreprises sont d'abord étudiés par les départements techniques de la Direction de la Construction qui doivent proposer ensuite une entreprise. **Des critères, qui n'auraient rien à voir avec la construction stricto sensu, doivent être ignorés (protection du marché du travail, protection des entreprises locales, nationalité de l'entreprise ou des travailleurs).** A côté évidemment des critères de **qualité** et de **sécurité**, c'est le facteur **prix** qui est déterminant pour le choix retenu (à noter qu'il est rigoureusement interdit de négocier avec les entreprises les prix qu'elles ont proposés à l'origine). Le directeur du service décide seul, en dernier ressort, pour les chantiers d'un montant inférieur à 50 000 DM ; avec un membre du conseil municipal jusqu'à 1 million de DM ; au-delà, la décision relève exclusivement du conseil municipal. En général, les décideurs entérinent la proposition qui leur est faite par la direction de la construction, qui est **obligée de choisir l'offre la plus économique (rapport qualité/prix) sauf à motiver un choix contraire.**

Dans la pratique le système fonctionne assez bien et **la réglementation semble généralement respectée et appréciée par les intéressés.** Il y a certes des irrégularités. Les entreprises peuvent alors s'en prévaloir devant l'autorité administrative de tutelle au niveau du Bezirk (subdivision administrative de gouvernement du Land ; la Bavière compte sept Bezirk) qui dispose d'un **pouvoir de sanction** (en supprimant par exemple des subventions). Mais il est évident que les entreprises, qui ont tout intérêt à entretenir de bonnes relations avec les maîtres d'ouvrage, ne font guère usage de cette possibilité. Ces irrégularités se rencontrent apparemment surtout dans les petites collectivités locales, où le chef d'entreprise siège au

conseil municipal, mais, en général, c'est une réalité bien acceptée car "humaine" et cela concerne de petits chantiers qui présentent peu d'intérêt pour des concurrents plus éloignés.

En fait, les collectivités locales se retrouvent parfaitement dans ce système. Celui-ci leur garantit d'abord **une réelle mise en concurrence**, qui leur convient en tant que commanditaire de travaux. D'autre part, la souplesse du dispositif leur permet **d'approvisionner en chantiers les entreprises de leurs régions ou de leurs localités : elles peuvent, avec la procédure restreinte pour les chantiers de moindre importance, limiter la diffusion de leurs appels d'offres à ces mêmes entreprises ;** ce qu'elles font en toute bonne conscience. Cela n'est pas sans intérêt : après tout **ces entreprises paient la taxe professionnelle et sont pourvoyeurs d'emploi.**

Les entreprises louent un système qui assure transparence et concurrence et disent apprécier l'impossibilité pour le maître d'ouvrage public de négocier les prix à la baisse (si de tels procédés étaient autorisés, celui-ci pourrait en jouer pour faire baisser systématiquement les offres et finalement conclure des contrats moins rentables pour les entreprises).

Cela étant, tout le monde reconnaît la nécessité de maintenir des bons contacts avec les pouvoirs publics, qui permettent surtout d'avoir un **avantage "d'information"** pour mieux préparer le projet et faire des propositions qui collent le mieux possible aux attentes du maître d'ouvrage. Les PME, qui dépendent en partie du "bon vouloir" des maîtres d'ouvrage publics (pour les petits contrats), privilégient davantage leurs relations avec les élus et techniciens des collectivités locales. Implicitement, sur une quantité suffisante d'appels d'offres, interviennent des arbitrages qui assurent aux PME locales un partage du chiffre d'affaires suffisamment équilibré.

Sur les marchés publics, la concurrence étrangère ne menace pas vraiment les entreprises locales : le Beaufort de Munich publie depuis six ans les appels d'offres au niveau européen (pour les projets supérieurs à 10 millions DM) sans avoir jamais reçu de proposition d'une entreprise de la communauté. Seules les entreprises autrichiennes font une percée plus marquée en Bavière. De même, les régions directement frontalières d'Allemagne connaissent davantage de concurrence étrangère.

Cependant, les nouveaux Länder connaîtront peut-être une évolution différente : les privatisations menées par la Treuhandanstalt ont été l'occasion pour les entreprises étrangères de mettre un pied dans le marché allemand : entre 1990 et 1992, cinquante entreprises ont été achetées par des investisseurs étrangers, principalement français et autrichiens. Le marché semble donc s'ouvrir, mais davantage pour ceux qui sont déjà implantés en Allemagne.

Ces PME, en Bavière tout au moins, privilégient en contrepartie leur territoire traditionnel dont elles connaissent le marché, les commanditaires, les pouvoirs publics, la concurrence. Il n'y a pas ici de mouvement irrésistible identifiable qui les pousserait vers une expansion tous azimuts. Le BTP constitue, de toutes façons, le secteur par excellence où dominent les PME ; et la tradition allemande, par nature attachée au maintien de cette catégorie d'entreprises, ne fait qu'accentuer cette spécificité. Leur territoire d'intervention, de même que l'importance des chantiers, est donc fonction de leur taille. Quand le carnet de commandes local est suffisant, elles restent "chez elles".

On remarquera donc que si le modèle de développement du BTP en Allemagne est très régionalisé et fondé sur une régulation implicite et explicite au niveau régional, en aucun cas les discussions et négociations locales ne vont au-delà de la concurrence organisée ; l'intégration de critères dans l'attribution des marchés liés aux actions sociales, à la formation, au maintien de l'emploi, à l'action pour l'insertion, à l'augmentation des qualifications, à l'essaimage de cadres, à la présentation de l'environnement, n'étant **jamais** mise en avant et en principe **interdite** sauf à redéfinir la notion de **qualité** d'un ouvrage ce qui laisse peu de marges de manoeuvre.

III

ESPAGNE

L'économie espagnole a connu dans les dernières années des difficultés importantes et le secteur BTP-services urbains n'y a pas échappé globalement ; bien au contraire, dans la période récente 1992-1994, la crise du secteur est considéré comme la crise la plus grave des trente dernières années. Cette crise a cependant été moins fortement ressentie au niveau régional là où, fortes des compétences attribuées aux Communautés Autonomes par les lois de décentralisation, celles-ci, comme au Pays Basque, se sont lancées dans des politiques de grands travaux concernant l'habitat et les travaux publics. A l'inverse, la crise a particulièrement marqué la Communauté autonome de Madrid, région de la capitale.

Le secteur BTP-services urbains apparaît en Espagne comme, à la fois, doublement réglementé et doublement aidé : au niveau national d'abord, au niveau régional ensuite. C'est au niveau national que se décide la législation qui régle l'activité des entreprises, le droit à concourir sur les marchés publics, la politique d'appui, le volume national de la commande publique ; c'est au niveau régional ou même des provinces que sont mis en place des dispositifs réglementaires ou conventionnels au niveau de l'enregistrement des entreprises, de la détermination des conditions de rémunération et de travail, et des dispositifs spécifiques d'appui à la modernisation et au développement des entreprises. Ce dualisme rend un peu complexes les opérations des firmes sur des grands travaux régionaux ou vers l'export. L'Etat reste très présent en matière de planification/programmation concernant l'habitat et les grands équipements publics, les Régions et Provinces devant traduire concrètement ces intentions sur le terrain.

On s'appuie, dans ce qui suit, sur une analyse de la situation nationale, une étude de cas sur le Pays Basque, et des données spécifiques recueillies sur la Communauté de Madrid.

I. LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION EN ESPAGNE

1.1. L'ACTIVITÉ

On utilise ici principalement les chiffres de l'association des entreprises nationales de la construction (SEOPAN) et celles de la Comptabilité nationale (CNAE)

Selon les chiffres de SEOPAN, la valeur de la production dans le secteur de la construction en Espagne atteint 6 240 milliards de pesettes en 1992, soit 10,6 % du PIB. D'après la CNAE, la valeur ajoutée brute s'élève quant à elle à 4 991 milliards de pesettes la même année, soit 8,5 % du PIB. Globalement, le secteur a enregistré une croissance négative en 1992 (-6,0% selon SEOPAN et -4,6 % selon la CNAE). Les prévisions de croissance pour l'année 1993 sont encore moins bonnes (-7,5 % selon la première source et - 5,8 % selon la seconde).

SEOPAN estime que la reprise dans le secteur de la construction en Espagne devrait s'opérer durant la seconde moitié de 1994, avec un taux de croissance estimé à 0,5 %.

La répartition de la production selon les différents secteurs d'activité est la suivante (source: SEOPAN):

- travaux publics:	34 %
- immobilier résidentiel:	21 %
- immobilier non résidentiel:	25 %
- réhabilitation et entretien:	20 %.

D'autres études tendent à faire penser que l'activité de réhabilitation et d'entretien est ici sous-estimée. Son importance est en fait difficile à mesurer en raison de la forte proportion de travailleurs indépendants qu'elle comprend (ceux-ci réaliseraient près de 60 % de l'activité de ce sous-secteur).

Il est important de noter que la répartition de la production entre ces différents types d'activités a considérablement évolué depuis le milieu des années 80. Le poids des activités relatives à l'immobilier résidentiel s'est réduit au profit des activités de travaux publics. Ces derniers ont en effet probablement bénéficié, jusqu'en 1991, de l'effort d'investissement réalisé par les administrations publiques pour l'augmentation et l'amélioration des infrastructures collectives.

En termes de répartition géographique, on constate une concentration des activités de construction dans les Communautés Autonomes de Catalogne, d'Andalousie et de Madrid.

En 1993, le secteur de la construction employait 1 088 550 personnes en Espagne, soit 9,2 % de la population active totale. Le taux de chômage du secteur atteint, la même année, 28,9 %, contre 22,7 % au niveau national. La concentration des activités constatées dans le paragraphe précédent se retrouve dans les données relatives à l'emploi dans ce secteur.

Une des caractéristiques principales de l'évolution du secteur de la construction en Espagne est probablement son irrégularité, ce secteur voyant alterner des périodes de récession et des périodes de croissance forte.

ENCADRÉ N°5

Les trois périodes de l'économie du BTP en Espagne

1) 1974-84

Phase de récession avec un taux de croissance annuel moyen de -2,2%, la perte de plus de 400 000 emplois et de près de 5 points du produit intérieur brut.

Eléments déterminants :

- ralentissement de la demande dans le domaine du logement et de l'investissement privé ;
- augmentation des taux d'intérêts
- effort redéployé de l'Etat sur d'autres objectifs (lutte contre le chômage, retraites, industrie)

2) 1985-91

Phase de reprise avec un taux de croissance annuel moyen de 6,9 %, le poids du secteur dans le PIB revenant à 11,7 % en 1991 avec 450 000 emplois créés entre 1985 et 1991.

Eléments déterminants :

- croissance des travaux publics des administrations
- renforcement de la demande extérieure liée au tourisme

3) 1992-93

Phase de récession forte avec réduction de l'activité de 13 % en 1993 et perte de 185 000 emplois en 1993.

Eléments déterminants :

- réduction générale de la croissance du PIB espagnol
- coût élevé du logement, insécurité de l'emploi,
- ralentissement du déficit public
- substitution des activités de réhabilitation et entretien à la construction de logements neufs

1.2. STRUCTURE DU SECTEUR

La structure du secteur est caractérisée par :

1. **L'atomisation de l'offre**, liée à la multitude d'entreprises opérant dans le secteur (95 % d'entre elles sont des petites entreprises ou des travailleurs indépendants).

2. La **concentration de l'activité dans les grandes entreprises**.

3. La **diversité des niveaux d'intervention** (rayons d'action local, national ou international).

4. La **multiplicité du type** d'entreprises opérant dans le secteur.

5. Des **entreprises éphémères** (nombreuses créations et dissolutions, parfois liées à un chantier déterminé).

6. Le **doublage du nombre d'entreprises** de construction entre 1980 et 1991, mais sans modification de la répartition de celles-ci selon leur taille.

7. Le haut niveau de recours à la **sous-traitance**.

8. Un **capital** qui reste **majoritairement espagnol** même si l'on constate une augmentation des participations étrangères.

9. Des **avancées technologiques** surtout dans le domaine des travaux publics (nouvelles machines et nouveaux matériaux).

Le tableau suivant permet d'illustrer certaines de ces caractéristiques :

	Grandes entreprises	Entreprises de taille moyenne	Petites entreprises	Travailleurs indépendants
Nombre de salariés par entreprise	> 500	entre 20 et 499	< 20	
Nombre d'entreprises	78	4 109	77 820	199 330
% par rapport au nombre total d'entreprises	0,02 %	1,43 %	27,7 %	71 %
% du nombre total de salariés du secteur	13 %	19 %	31 %	37 %
% de l'activité sous-traitée*	32 %	20 %	20 %	15 %
Répartition des entreprises par sous-secteur				
- Travaux publics	60 %	ND	20 %	8 %
- Immobilier résidentiel et non résidentiel	35 %	majoritairement	60 %	32 %
- Réhabilitation/entretien	5 %	10 %	20 %	60 %

* Pour les grandes entreprises, il s'agit de l'activité sous-traitée à d'autres entreprises; pour les autres, il s'agit des activités réalisées en tant qu'entreprises de sous-traitance

On remarque, en outre, que les travailleurs indépendants, qui représentent 71 % des entreprises, n'interviennent en sous-traitance que pour 15 % de leur activité : il sont bien sûr plus présents dans la réhabilitation et l'entretien, secteurs qui souffrent moins de la crise actuelle : ce sont les entreprises de taille moyenne et les grandes qui subissent de plein fouet la réduction des commandes publiques nationales : elles auront donc tendance à se diversifier en étant plus présentes sur les marchés locaux et régionaux, d'une part, à l'international, d'autre part.

- *Concernant l'activité internationale*, On constate, depuis 1991, un accroissement important de l'activité internationale des entreprises de construction espagnoles, qui coïncide avec le début de la crise de ce secteur sur le marché national. Cette accroissement a commencé, en réalité, dès le milieu des années 70, atteignant son apogée en 1984. Cette activité internationale des entreprises espagnoles a connu une évolution symétriquement opposée à l'activité à l'intérieur des frontières ; la première augmentait lorsque la seconde diminuait et inversement.

L'intérêt porté par les entreprises espagnoles à un activité de construction et travaux publics à l'extérieur des frontières évoluant sans cesse, cette activité a été irrégulière ; sauf pour les grandes entreprises pour lesquelles cet intérêt est resté constant, tenant plus à une décision de stratégie à long terme qu'à des motifs conjoncturels.

On notera également une évolution du type d'activité réalisée à l'étranger.

Il ne s'agit plus seulement, en effet, d'exécuter des travaux d'infrastructures mais aussi, de plus en plus, d'en assurer **l'exploitation et l'entretien dans le cadre de concessions pluri-annuelles**.

Les marchés étrangers les plus importants sont **l'Amérique hispanophone** (68 % du total de l'activité internationale), le **Moyen-Orient** (13 %) et **l'Union européenne**(19 %).

- Concernant la présence renforcée sur les marchés locaux et régionaux, on peut dresser le tableau suivant pour examiner les spécificités de stratégie et de marché suivant la taille des entreprises :

	Grandes entreprises	Entreprises de taille moyenne	Petites entreprises	Travailleurs indépendants
Caractéristiques de l'activité	Diversification sectorielle (horizontale et verticale) et géographique	Spécialisation et diversification	Haute spécialisation	
Marchés	Traditionnellement national mais de plus en plus local	Local ou régional	Local	Local
Clients	Secteur public (60 %)	ND	ND	Secteur privé (75%)
Organisation	Décentralisation et sous-traitance	Sous-traitance	Sous-traitance	

Ainsi s'esquissent des spécialisations : les grandes entreprises se diversifient horizontalement, travaillant vers le secteur public, se décentralisant et pratiquant la sous-traitance ; les petites et moyennes entreprises cherchent à atteindre des segments de marchés locaux ou régionaux, et les travailleurs indépendants, faisant office de généralistes, recherchent à satisfaire la demande privée sur les marchés localisés.

1.3. DYNAMIQUES DES MARCHÉ LOCAUX

On s'appuie plus concrètement sur le cas du Pays Basque pour décrire ces évolutions. Ainsi :

1) **Les grandes entreprises**, qui interviennent sur l'ensemble du territoire national, telles que Dragados y Construcciones, Entrecanales y Tavora, Agroman, Huarte, Ferrovial, Cubiertas y MZOV, Auximi, etc.. dont le siège social est à Madrid, possèdent une ou deux directions au Pays Basque. Outre celles précédemment mentionnées, toutes les grandes entreprises associées à SEOPAN conservent des délégations dans la Communauté Autonome

du Pays Basque. Certaines de ces entreprises, notamment les premières citées, ont des effectifs importants, même si elles sont caractérisées par un recours à un niveau élevé d'emplois temporaires. Leur stratégie consiste à remporter le marché de travaux et à sous-traiter une grande part des activités à des petites ou moyennes entreprises locales. Elles assurent la gestion et le contrôle technique de l'opération bien qu'une proportion importante de l'exécution soit sous-traitée. Elles apportent également une assise financière qui est garantie par leurs relations avec de grandes banques. Cette façon de procéder est pour elles la plus intéressante parce que c'est celle qui leur apporte le plus de bénéfices. L'inconvénient est une relation moindre avec le territoire, une présence plus limitée sur les marchés locaux et régionaux et des informations et contacts moindres avec les centres de décision. Ce sont ces derniers qui obligent parfois les grandes entreprises à s'allier, en se constituant en UTE (Unions Temporaires d'Entreprises), avec une ou plusieurs PME locales susceptible de les leur fournir.

Les grands travaux publics (comme la construction du métro de Bilbao par exemple) sont également réalisés dans le cadre d'UTE entre grandes entreprises. Ces unions ne concernent que des travaux de grande envergure ; néanmoins, ces dernières années, probablement en raison de la conjoncture de crise, ces unions sont intervenues sur des adjudications de petits travaux publics ou de travaux de moindre envergure, envahissant ainsi le segment de marché traditionnel des PME.

Le degré d'autonomie de ces directions régionales est variable, bien qu'il tende à être élevé, certaines d'entre elles fonctionnant comme des unités d'affaires.

On ne trouve, dans ce groupe, qu'une seule entreprise d'origine basque et dont le siège social est au Pays Basque. Selon, celle-ci, la part de marché des grandes entreprises n'a pas progressé aux dépens des PME, car elles interviennent sur des segments de marché différents.

2) **Les entreprises de taille moyenne.** Ces entreprises se caractérisent par un lien territorial fort. Elles connaissent bien le marché régional ou local et entretiennent des relations avec les centres de décision. Elles interviennent exclusivement au Pays Basque et pour certaines, les plus petites, dans leur seule province d'origine.

Leur stratégie consiste à faire valoir leurs points forts - ceux précédemment évoqués - pour parvenir à la constitution d'Unions Temporaires d'Entreprises avec les grandes entreprises en vue de la réalisation de travaux d'une certaine envergure. Lorsqu'elles n'y parviennent pas, elles interviennent souvent en sous-traitance des grandes entreprises. Des UTE ont été constituées entre différentes entreprises de cette taille, par exemple pour la réalisation d'un tronçon de dédoublement de la Nationale 1, mais cette structure n'a pas perduré, peut-être parce qu'il n'existait pas en son sein d'organisme susceptible de fournir les mêmes prestations que celles apportées par les grandes entreprises: gestion, contrôle, direction, financement, etc...

Beaucoup de ces entreprises ont été créées par des ouvriers ou conducteurs de travaux, maîtrisant l'aspect réalisation des travaux, mais qui manquent d'une vision d'entreprise plus approfondie et, généralement, de services spécialisés et de professionnels et techniciens (architectes, économistes, etc...) pour assurer ces prestations.

Quelques entreprises consultées assurent qu'elles parviennent rarement à monter des UTE pour accéder à des marchés d'une certaine taille et, qu'en revanche, les grandes entreprises sont de plus en plus présentes sur leur segment de marché.

3) **Les petites entreprises** (qui emploient moins de 25 personnes) s'intéressent exclusivement au marché local, c'est-à-dire régional et plus généralement municipal, à moins qu'elles n'aient une spécialisation très concrète qui peut les conduire, dans ce cas, à élargir leur rayon d'action. Leur avantage réside dans leur proximité par rapport au marché, qui leur fournit des informations et relations.

Ces entreprises sont spécialisées dans l'exécution de petits édifices, réparations, installations, montages, etc...

Elles interviennent beaucoup en sous-traitance d'autres entreprises et souffrent de la concurrence d'entreprises de taille moyenne, des entreprises appartenant à l'économie souterraine, ainsi que de l'utilisation de plus en plus fréquente de matériaux préfabriqués.

4) **Les entreprises appartenant à l'économie souterraine** tiennent également une place importante dans le secteur de la construction et des travaux publics, même si, de par leur nature, il est difficile de la quantifier ; leur développement s'explique par le peu d'investissement nécessaire à beaucoup d'activités ainsi que par une certaine tolérance de la part des autorités municipales et de l'administration en général.

En outre, des mutations récentes apparaissent concernant l'évolution des qualifications au niveau national : faible niveau de qualification moyen mais en augmentation, recours croissant aux contrats à durée déterminée (augmentation du chômage du secteur : près de 30 %) avec une proportion élevée de chômeurs de longue durée.

2. L'ACTION D'ENCADREMENT ET D'APPUI DES POUVOIRS PUBLICS

2.1. LA POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE ET LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les politiques publiques agissent indirectement et directement sur le secteur (politique macro-économique, législation, appui à la modernisation, puissance publique). Les objectifs généraux sont la compétitivité, l'internationalisation, les actions spécifiques vers les PME, l'amélioration de la normalisation, mais aussi la mise en oeuvre effective de politiques de développement régional : les Communautés autonomes développent de plus en plus leurs propres interventions dans le domaine des politiques industrielles.

Par exemple, la politique industrielle mise en oeuvre par la Communauté Autonome de Madrid s'appuie sur la conviction que la politique régionale doit nécessairement être une politique incitative. Cela se traduit par des actions de promotion des entreprises madrilènes sur un plan international, de diffusion des innovations, d'appui à la modernisation (en particulier dans quelques secteurs stratégiques, dont la construction) ; des politiques d'aménagement du territoire (infrastructures, polygones industriels) ; des politiques de formation et des mesures de soutien direct à l'emploi.

Cette politique régionale a fait l'objet du « **Pacte pour l'Industrie et l'Emploi** » ratifié en 1993 par le gouvernement régional, le patronat et les organisations syndicales.

De la même façon, au Pays Basque, l'activité dans le domaine de la construction dépend en partie du secteur public. En premier lieu parce que l'Administration est son plus gros client: il ne faut pas oublier, qu'en valeur, un tiers de l'activité correspond à des opérations de travaux publics. De plus, l'Administration assure la régulation dans le domaine du logement et le stimule à travers des politiques d'aides à l'accession à la propriété ou à la réhabilitation de logements, en direction des jeunes ou des familles défavorisées ; elle maîtrise enfin l'ensemble du secteur à travers la législation urbaine et les politiques d'aménagement du territoire.

L'Administration basque agit donc sur le secteur à travers des politiques de stimulation de la demande dont la finalité première est l'amélioration des infrastructures ou la résorption du problème du logement, mais ces politiques ont indirectement un effet de première importance sur le secteur de la construction.

L'Administration basque est consciente du double effet de sa politique de dépenses sur les infrastructures et le logement d'une part, et sur le secteur de la construction et l'ensemble de l'économie d'autre part. Nous parlons ici de l'ensemble de l'économie parce que **le secteur de la construction est l'un des secteurs les plus intégrés dans l'économie régionale**, de sorte que la majeure partie des achats et ventes du secteur provient et est destinée au Pays Basque. Ainsi, selon les chiffres des *Input-Output* de 1990, **66 % des achats réalisés par le secteur provenaient cette année là du Pays Basque** (voir tableau n° 12). L'Administration sait donc qu'en consacrant des moyens aux infrastructures et au logement, elle stimule le secteur de la construction qui a lui-même un fort effet d'entraînement sur l'économie locale. Dans le Plan Economique à Moyen Terme 1994-1997, élaboré en période de récession et qui contient des perspectives de ralentissement des recettes et dépenses publiques, on constate que l'effort intensif d'investissement est maintenu, se situant à hauteur de 5,5 % du PIB.

En revanche, l'Administration n'a pas une politique de **modernisation de l'offre** spécifiquement dirigée vers le secteur de la construction, parce que cette politique n'existe pas, tout comme il n'existe pas de service ni de direction qui ait pour mission de régler les problèmes spécifiques rencontrés dans ce secteur.

ENCADRÉ N°6

Les aides nationales en faveur des entreprises du BTP

- a) - investissements en recherche et développement liés au Plan Directeur pour les Infrastructures et appui aux entreprises techniquement avancées
- b) - crédits à l'exportation
 - fonds d'aide au développement
 - capital risque (à participation majoritaire d'Etat)
 - assurance-crédit à l'exportation
 - formations à l'export et exonérations fiscales diverses à l'export
- c) - commandes publiques (52 % Etat central, 35 % communautés autonomes, 13 % autres collectivités locales) notamment, dans le cadre du Schéma Directeur pour les infrastructures (HORIZON 2007) qui comprend des financements importants notamment pour les transports. On en espère 100.000 emplois nouveaux.
- d) - politique de l'habitat. A partir de 1991, « Plan 460 000 » (nombre d'habitations programmées entre 1992 et 1995).

ENCADRÉ N°7

L'exemple d'une politique régionale spécifique en faveur du BTP : la formation professionnelle au Pays Basque

La seule politique régionale d'offre du Pays Basque spécifiquement destinée au secteur de la construction est la politique de formation professionnelle. Le niveau de qualification dans ce secteur est très bas et, jusqu'en 1990, le seul moyen pour se former à certains métiers ou acquérir certaines compétences était l'expérience et l'apprentissage sur le tas, puisqu'il n'existait, au Pays Basque, aucun établissement d'enseignement professionnel dispensant des formations pouvant répondre aux besoins du secteur. Cette situation a évolué, puisqu'à partir de 1990, à l'initiative de l'Administration mais avec la collaboration active des organisations patronales, des centres de formation professionnelle ont été mis en place dans les capitales des trois provinces basques, qui dispensent un enseignement général ou professionnel. On peut, par exemple, citer le premier d'entre eux, l'Institut Technique de la Construction de Alza (San Sebastian). Cet institut dispense des formations techniques dans les domaines suivants:

- structure en béton
- finitions (peintures et papiers)
- maçonnerie
- installations (gaz et plomberie)
- économie de la construction et conduite de travaux.

Il dispense aussi des cours de formation professionnelle et continue.

Il existe une politique générale de modernisation au profit de l'ensemble du secteur industriel et qui s'étend à celui de la construction. Parmi les mesures les plus importantes, on peut noter:

- des bonifications d'intérêt pour des crédits d'investissement
- des incitations fiscales à l'investissement.

Il existe également tout un arsenal de mesures destinées à favoriser et stimuler la coopération interentreprises, les dépenses de recherche et développement, l'internationalisation, l'amélioration de la qualité, l'information, etc... mais elles ne sont pas spécifiques au secteur BTP, la seule politique qui soit spécifique concernant la formation professionnelle. (Voir encadré N°6) ; dans le cas du Pays Basque.

2.2. L'ENCADREMENT DU SECTEUR

2.2.1. ACTIVITÉ ET ACCÈS AUX MARCHÉS PUBLICS

C'est à travers la régulation légale de l'activité des entreprises de la construction que le secteur public intervient de la façon la plus directe.

Pour pouvoir **exercer leur activité**, il suffit que les entreprises de la construction soient simplement enregistrées dans leur province.

Mais, pour pouvoir **contracter** avec les administrations publiques, elles doivent recevoir de la part du Ministère de **l'Industrie une qualification et une classification spécifiant la nature des travaux (importance et technologie requise) qu'elles sont habilitées à effectuer**. En général, les personnes interviewées ont marqué leur accord avec ce type de classification ; elles ajoutent souhaiter qu'on tienne compte aussi de la **solvabilité économique** des entreprises.

Cette **relation contractuelle entre les entreprises et le secteur public** est régulée par la « *Ley de Contratos del Estado* » de 1965, partiellement révisée en 1973, et actuellement en cours de modification (entre autres pour étendre son champ d'application aux administrations territoriales, prendre en compte les directives communautaires...). Cette loi

précise les conditions de mises en oeuvre des commandes de gré à gré, d'appels d'offres. de présélection des entreprises...

Les règles actuelles permettant l'accès aux marchés et leur développement des adjudications sont fortement contestées. On constate en effet une forte diminution des concours (appels d'offres généraux) au profit des adjudications et des marchés de gré à gré.

Ansi, en 1992, le système le plus utilisé a été l'appel d'offres (*concurso*) (74,5 %), l'adjudication (*subasta*) a représenté 10,5 %, contre 8,7 % au marché du gré à gré (*contratación directa*) et 6,3 % en appel d'offres - adjudication (*concurso - subasta*).

Ces chiffres traduisent une évolution profonde. En 1980, la part des commandes par concours ne représentait que 20,6 % du total (et seulement 7,2 % des commandes réalisées par les administrations publiques).

On dénonce en conséquence des critères d'adjudication variables, une concurrence déloyale du secteur public vis-à-vis du privé, une attention insuffisante à la modernisation des entreprises.

l'attribution des marchés semble procéder d'une double logique :

1) Dans certains cas, la concurrence est réelle, mais dans beaucoup de grosses opérations de travaux publics, l'Administration exige que les grandes entreprises constituent une UTE avec des entreprises de taille moyenne, et que les opérations de moindre envergure soient attribuées aux entreprises locales si ces dernières disposent des moyens et qualifications nécessaires à l'exécution. On affirme également qu'il arrive à l'Administration d'agir de façon à **répartir les travaux** entre les entreprises.

2) D'autres personnes pensent, en revanche, que les **marchés sont toujours attribués aux mêmes entreprises**, non pas parce qu'elles font les meilleures offres, mais parce qu'elles ont des relations d'affinité politique avec les responsables de l'Administration Publique. Ces personnes dénoncent le manque de transparence, l'attribution des marchés de la main à la main ("*a dedo*"), etc...

Il est possible que ces deux avis soient justifiés puisque l'Administration Publique est composée de beaucoup d'administrations différentes qui peuvent avoir des attitudes différentes. Dans tous les cas il semble bien qu'existe un système de préférences rapprochées ou locales.

2.2.2 RÉGULATIONS SOCIALES NATIONALES ET LOCALES (EXEMPLE DU PAYS BASQUE)

La réglementation du travail dans le secteur de la construction a pour cadre la législation de base de l'Etat en matière sociale et de travail, en particulier le Statut des Travailleurs. Ces réglementations de base, qui ont une dimension nationale, fixent le cadre général de fonctionnement du marché du travail. Elles réglementent, entre autres, **le contenu du contrat de travail, les différents types de contrat, la mobilité géographique et fonctionnelle, les droits de représentation collective, la durée quotidienne maximum du travail, les fêtes et vacances, les relations de travail, la sécurité sociale et la protection sociale du chômage, etc...**

Cette **législation de base** établit un large cadre général au sein duquel doit s'insérer la réglementation du marché du travail propre au secteur de la construction.

Durant les années 80, des **accord- cadre nationaux** ont été négociés dans le secteur de la construction, matérialisant encore plus la spécificité de ce secteur en établissant, par exemple, des marges ou critères pour les négociations salariales ou en précisant les questions qui devaient faire l'objet d'un débat à un niveau inférieur.

Le dernier de ces accords est la Convention Générale du secteur de la construction signée en avril 1992 entre les CNC, organisations patronales du secteur public, et les syndicats les plus représentatifs de ce même secteur.

Bien entendu, les syndicats de travailleurs, au Pays Basque, voulant négocier leurs conditions de travail et conditions économiques avec le patronat local, sans qu'aucun accord-cadre ne limite leur autonomie, ont fait appel pour contrer cette convention-cadre. La convention de la province de Guipuzcoa a été élaborée dans cet esprit et a, à son tour, fait l'objet d'un appel de la part de l'administration du travail.

L'issue du conflit a été favorable aux syndicats de travailleurs basques puisque, parmi les mesures de réforme entreprises par le Gouvernement d'Etat, il est possible **de modifier un article du Statut des Travailleurs** qui offre une plus large autonomie aux

niveaux régionaux et locaux pour établir **leur propre cadre** de relations de travail. C'est par conséquent dans les conventions établies au **niveau de la province** que sont fixées les **conditions concrètes de travail, les rémunérations**, etc...

Ce sont normalement des accords pluriannuels, mais qui prévoient l'ajustement annuel de certaines variables, principalement les salaires et la durée annuelle de travail.

Les domaines régis par les trois conventions **provinciales** en vigueur examinées sont les suivants:

* **Conditions de travail** : journée et horaires, récupération, calendrier, jours fériés et vacances, sécurité et hygiène, sous-traitance, mobilité géographique.

* **Conditions économiques**: postes de rémunérations, salaire de base, ancienneté, heures supplémentaires et gratifications. Productivité. Indemnités. Indemnisations.

* **Autres dispositions** : embauche, fin de contrat, période d'essai, permissions et congés pour convenance personnelle, travaux à risque. Election des délégués, heures de disponibilité pour les délégués syndicaux.

Comparés aux conventions établies dans d'autres secteurs, les volets les plus développés dans ces accords concernent **la mobilité géographique, les questions liées à la sécurité et les différents types de contrat de travail**. Se dégagent en particulier les modalités du contrat à durée déterminée (*contrato fijo de obras*), le plus fréquent dans le secteur, qui est conclu pour un marché unique et qui arrive à échéance lorsque les travaux pour lesquels ce contrat a été établi sont terminés.

Malgré le fait qu'il existe dans le secteur de la construction de graves problèmes de qualification, on accorde peu d'importance aux questions liées à la formation professionnelle. Il convient aussi de souligner la création d'une Fondation Professionnelle qui offre aux ouvriers du secteur des services d'assistance, financés sur des crédits émanant des entreprises et des ouvriers, comme on peut le constater dans la Convention de la construction de la province de Viscaya.

Bien qu'il y ait de nombreux points communs entre les trois conventions évoquées précédemment, des différences notables apparaissent également. Les plus évidentes concernent la journée de travail et les rémunérations pour lesquelles on constate un net

avantage pour la province de Guipuzcoa par rapport aux deux autres provinces. Il n'y a donc pas uniformité.

Le secteur de la construction est majoritairement régi par la convention provinciale; en 1993, deux entreprises seulement avaient signé leur propre convention. Il convient de souligner que les **grandes entreprises qui ont des directions au Pays Basque sont aussi régies par ces mêmes conventions provinciales.**

Il résulte de ces dispositions que la situation socioprofessionnelle d'un salarié du secteur de la construction est relativement plus mauvaise que la situation moyenne des salariés du secteur industriel.

* La **précarité de l'emploi** dans le secteur de la construction est beaucoup plus importante que dans d'autres secteurs d'activités. Selon les données du Recensement de la Population Active, l'emploi précaire atteint, dans ce secteur, 51 % des emplois, contre 24,5 % en moyenne.

* Le secteur de la construction est celui qui souffre d'un des plus forts taux **d'accidents du travail**, bien supérieur à celui enregistré en moyenne dans l'industrie.

* La **mobilité géographique**, imposée par la nature même de l'activité est une autre des conditions de travail comparativement moins favorable pour ce secteur.

Ces conditions de travail plus difficiles ne sont pas compensées par une **rémunération** supérieure ; au contraire, cette dernière est sensiblement **moins élevée**.

Selon les Comptes du Secteur Industriel de 1991, le salaire moyen des employés du secteur de la construction était inférieur de 15 % à celui des salariés du secteur industriel.

* D'autre part, le nombre d'heures effectivement travaillées par les ouvriers du secteur de la construction était sensiblement supérieur à celui des salariés du secteur industriel.

Toutes ces conditions de travail défavorables qui, de plus, ne sont pas compensées par un salaire plus élevé ou une durée journalière plus courte, donnent une mauvaise image à ce secteur qui **paraît peu attractif pour les jeunes et rend difficile l'embauche d'un personnel dynamique et qualifié.**

ENCADRÉ N° 8 -

Les conventions provinciales en Espagne. L'exemple du Pays Basque

L'initiative et le leadership dans les négociations en matière de réglementation des conditions de travail sont **assurés par les organisations patronales provinciales** des petites et moyennes entreprises locales.

* Dans la province de **Guipuzcoa**, huit représentants du patronat ont pris part au dernier accord signé en 1991 et encore en vigueur, cinq représentants de l'ADEGI (organisation patronale des PME de la province de Guipuzcoa), un représentant de l'AGEX (association des de Guipuzcoa), un représentant de l'Union des Décorateurs et Peintres et un représentant du secteur de la maçonnerie.

* Dans la convention de **Viscaya** pour l'année 1993, il est spécifié qu'indépendamment du nombre de participants assis à la table des négociations, la représentation de chaque partie est la suivante: ASCOVI (Union patronale des PME de la Construction de Viscaya) 85 %, ECOVA (grandes entreprises nationales) 4 % et A.M.P. (Association des Peintres) 11 %.

* Dans la convention provinciale de **Alava** de 1993, le patronat était exclusivement représenté par UNECA, agissant pour le compte des PME de la Construction d'Alava. Cette organisation patronale affirme néanmoins que les grandes entreprises étaient également représentées au sein du Comité Gouvernemental.

Ainsi, comme on peut le vérifier, les acteurs principaux dans les accords provinciaux sont les organisations patronales représentant les petites et moyennes entreprises et, dans une moindre mesure, certains corps de métier (maçonnerie, excavation, peinture, etc...), tandis que les grandes entreprises jouent seulement un rôle secondaire.

Il apparaît que le patronat est relativement satisfait de la situation actuelle qu'il considère comme la seule possible compte tenu des positions et du poids des syndicats. Ces derniers, en revanche, insistent pour que leurs conditions de travail et leurs conditions économiques soient rapprochées de celles d'autres secteurs d'activités.

Ainsi, en Espagne, le caractère extrêmement sévère de la récession en cours du secteur BTP ne semble pas avoir conduit à une révision des modalités de relations et d'aide entre les pouvoirs publics et les entreprises. L'Etat se préoccupe d'abord du niveau d'activité et incite les entreprises du BTP à utiliser des aides générales.

Il existe cependant **des systèmes de préférences locales** qui obligent les grandes entreprises à coopérer avec des entreprises locales. Cependant les systèmes d'adjudication restent multiples et peu transparents.

On n'observe guère, du côté des entreprises, l'émergence d'une responsabilité sociale nécessaire au traitement des questions liées à la gestion de l'emploi. **Les grandes entreprises se désintéressent des responsabilités générales du secteur** : relations de travail, restructuration, organisation du travail. De fait, **ce sont des PME locales qui négocient les conditions de travail et entretiennent un contact avec l'administration publique.**

Cette dernière est constituée d'une **multitude d'unités institutionnelles** (Administration Centrale, Gouvernement Basque, trois Assemblées Provinciales et de nombreuses municipalités), chacune administrée par des partis politiques et des coalitions différents. Il n'y a pas eu, jusqu'à présent, de mouvements de rapprochement entre ces unités, visant à harmoniser la philosophie des relations des pouvoirs publics locaux avec les entreprises ; la nécessité d'une telle harmonisation ne leur vient pas non plus à l'esprit.

En résumé, il n'existe pas de politique spécifique d'appui à la modernisation des entreprises du secteur de la construction et des travaux publics. La seule politique concernant l'offre régionale que l'on puisse évoquer, au Pays Basque, est l'appui à la formation professionnelle. Le fait que le cadre légal soit déterminé en partie au niveau de la province n'a pas jusqu'ici conduit à des interpellations plus larges sur le rôle du BTP et des services urbains dans le développement local des activités et des emplois.

IV ITALIE

Au problème traditionnel de déséquilibre de l'activité économique entre le Nord et le Sud du pays - exacerbé dans les années 80 en ce qui concerne l'activité de la construction dans le secteur non résidentiel, l'Italie joint désormais celui de revoir complètement son système d'attribution des marchés publics dont la faillite a donné lieu à l'opération « Mains propres ». Cette dernière a engendré un grave attentisme des acteurs, une baisse très forte des commandes et une baisse très forte du coût moyen des chantiers, tandis que les procédures d'accréditation des entreprises⁽¹⁾ étaient tellement renforcées que des doutes subsistent, même pour de nombreux acteurs, sur la possibilité d'organiser désormais des appels d'offres.

Dans un contexte où l'industrie reste dominée par les grandes familles et l'Etat, le secteur BTP fait apparaître une faible concentration, et même les entreprises de taille nationale ne sont pas de taille comparable aux géants européens. On note de remarquables performances à l'exportation. Cependant la logique industrielle est très faible et le débat sur l'action de l'Etat se concentre sur la nouvelle loi - cadre « Merloni », qui réorganise drastiquement l'encadrement du secteur : cependant, à peine entrée en vigueur, elle a été suspendue par le Gouvernement Berlusconi.

Il existe un ensemble d'autres aides publiques et dispositifs d'appui, nationaux ou régionaux (plus en Lombardie qu'en Campanie, les deux régions ici étudiées).

⁽¹⁾ *Albo Nazionale dei costruttori*

1 - LE SECTEUR DU BTP ET DES SERVICES URBAINS

1.1 L'ACTIVITÉ

Traditionnellement, on distingue en Italie la construction de bâtiments, les services urbains, les travaux publics.

Les statistiques sont peu fiables à trouver pour les services urbains qui sont entièrement gérés par des grands monopoles d'Etat italiens et les entreprises autonomes municipales. Les unités de production, dans ce secteur, sont très éclatées sur le territoire (exemples de l'eau, de l'énergie).

Les données sont meilleures sur la construction et les travaux publics.

La construction représente environ 1/3 du poids de l'industrie. De 1981 à 1991, elle a légèrement augmenté en milliards de liras constants. L'activité s'est nettement déplacée, en ce qui concerne la construction résidentielle, vers le Sud du Pays qui accuse un retard. A l'inverse, la construction non résidentielle s'est concentrée, pour près de 50 %, dans trois régions : Lombardie, Emilie-Romagne et Vénétie (la Lombardie comprend 24,9 % des sièges sociaux d'entreprises). On note, dans le Sud, un pourcentage important dans le total des constructions de celles qui ont une vocation hôtelière ou agricole.

Quant aux travaux publics, ils sont commandés pour moitié par l'Etat et pour moitié par les collectivités locales : régions, provinces, communes ; pour les travaux de l'Etat sont pris en compte des critères de répartition complexes (population, besoins) qui ont été très discutés et, malgré l'effort affiché pour le développement du Sud, ont de fait favorisé la Lombardie.

La construction et les travaux publics connaissent depuis 1992 une grave crise qui s'est approfondie en 1993 et 1994, surtout en ce qui concerne les travaux publics pour lesquels tous les acteurs ont réduit leurs engagements, sauf l'ANAS, société des autoroutes italiennes. Les deux raisons en sont : la crise des finances publiques et les effets liés à l'opération « mains propres ».

ENCADRÉ N° 9 :

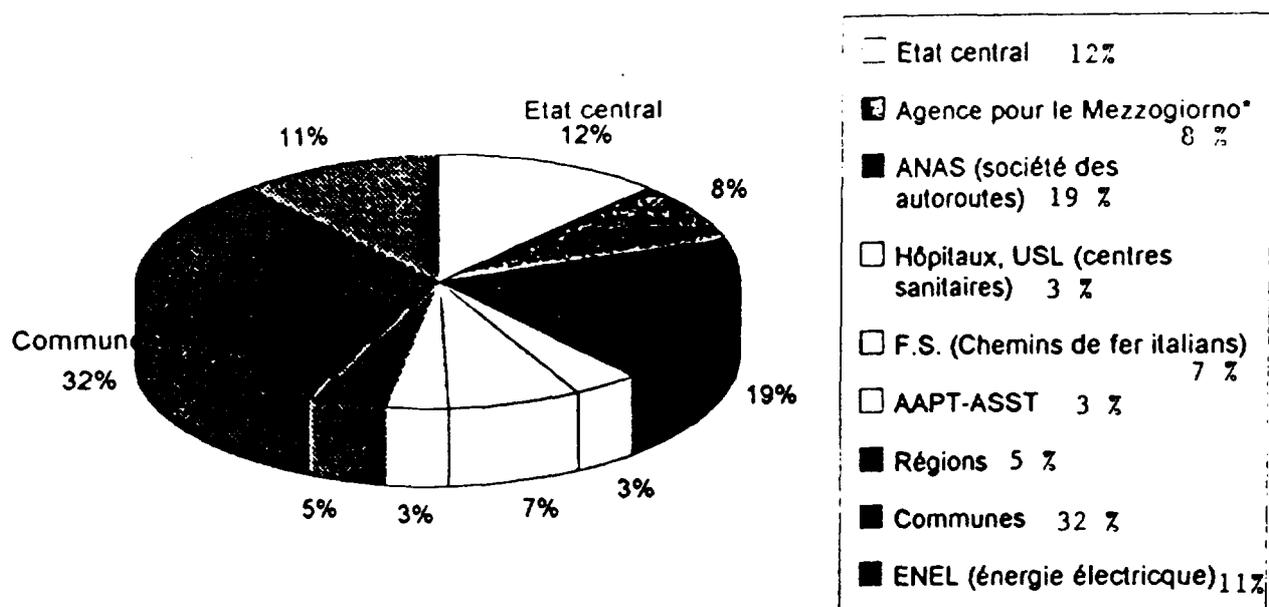
L'activité du secteur de la construction en Italie 1981-1992

	Milliards de LIT courants					Variation sur l'année précédente
	1981	1985	1990	1991	1992	
Constructions totales	63251	89457	135086	147937	152900	
Habitations résidentielles	35032	49316	68237	76096	80662	
Non-résidentielles	16291	19884	36662	40386	41356	2,4
	Milliards de LIT de 1985					Variation sur l'année précédente
	1981	1985	1990	1991	1992	
Constructions totales	94319	89457	99320	100753	98984	-1,755779
Habitations résidentielles	51090	49316	50259	51801	52111	0,6
Non-résidentielles	22297	19884	26433	27116	26456	-2,5
Travaux publics	20932	20257	22628	21836	20417	

Source ANCE CRESME*

*Institut de recherches spécialisés

ENCADRÉ N° 10 :

Centres de dépenses pour les travaux publics

1.2. LES ENTREPRISES

On peut décrire l'environnement entrepreneurial et le contexte du marché selon les caractéristiques suivantes :

a) **Fragmentation, concentration et taille réduite des entreprises.**

. La caractéristique la plus significative du marché italien est son extrême **fragmentation** et, en particulier, **son faible niveau de concentration**. Le dernier recensement de 1991 a relevé environ 300 000 unités de travail locales.

. Outre la fragmentation du marché, une autre particularité italienne, **la division des entreprises en trois domaines**, est encore plus significative et rend l'analyse plus complexe. Le premier type d'entreprises est constitué par les entreprises de construction habituelles ; le deuxième, par les coopératives ; le troisième est celui des entreprises à participation d'Etat.

A ces trois champs s'ajoute, d'une part, la myriade d'entreprises de moins de 20 salariés, d'autre part, les entreprises industrielles qui développent fortement leur présence dans le marché de la construction (ex : Fiatimpresit).

La dimension réduite des entreprises italiennes en général se marque dans toutes les catégories d'entreprise : les grandes entreprises, en Italie, ont un chiffre d'affaires de 10 à 50 milliards de lirespars par an et sont des maîtres d'oeuvre à vocation générale intervenant dans tous les secteurs. Dans les autres pays, ce type d'entreprise pourrait être une entreprise très spécialisée ou un sous-traitant.

L'entreprise moyenne est généralement une entreprise familiale, elle emploie entre 25 et 30 travailleurs et son chiffre d'affaires se situe entre 5 et 10 milliards de lirespars.

. **La dimension réduite des grandes entreprises nationales doit être soulignée.**

Par exemple, malgré la fusion des plus grands groupes COGEFAR et IMPRESIT (appartenant au groupe FIAT) en COGEFARIMPRESIT SpA, localisé à Sesto SaGiovanni (Milan) en Lombardie, ce groupe réalise moins de la moitié du chiffre d'affaires de Bouygues, 34% de celui de Holzmann et occupe le 16ème rang dans la classification mondiale de l'ENR basée sur les commandes à l'exportation. Il y a plus ou moins 60 grandes entreprises italiennes qui accèdent de manière régulière à de tels marchés. En Lombardie parmi les 1200 entreprises inscrites à l'association des entreprises de travaux publics, 12 seulement sont maîtres d'oeuvre à vocation générale.

b) Succès à l'exportation :

La présence des entreprises italiennes dans le monde est très forte et devrait s'accroître encore grâce à la crise interne et à la réorientation stratégique d'un nombre considérable d'entreprises. L'exemple de l'entreprise TAMBURINI et surtout de la STIPE SpA. démontrent une tendance croissante à préférer l'étranger aux facteurs impondérables des procédures d'adjudication italiennes.

La création des grands groupes italiens remonte aux aventures coloniales italiennes en Afrique, et notamment la fondation de l'entreprise Impresit FIAT (1929). Après la guerre, les entreprises italiennes ont acquis un *know-how* considérable, surtout dans le domaine hydro-électrique. En 1956, quatre entreprises de Milan ont gagné le marché de construction du « dam di Kariba » en Rhodésie britannique. Les activités, en dehors du pays, ne concernaient jusqu'à la première crise du pétrole que le génie civil. L'Italie est alors devenue un grand pays industrialisé et a commencé à exporter son *know-how* dans le domaine de la technologie de réalisations « clés en main ». Dans les années 80, la construction d'usines et des infrastructures « économiques » (production énergétique, et télécommunications) est devenue l'activité dominante à l'exportation.

L'explication du succès des firmes italiennes à l'étranger tient à leur flexibilité, qui leur permet de réagir à de nouvelles niches de marché et à profiter pleinement d'une politique d'aide nationale d'importance croissante au cours des années 80.

Ce développement a provoqué une dépendance à l'égard du marché extérieur pour ces grandes entreprises.

c) Faiblesse du capital fixe et barrières à l'entrée

Une autre caractéristique des entreprises italiennes est un capital fixe très bas. Ce phénomène est étroitement lié à la **séparation traditionnelle du capital bancaire et du secteur industriel**. A la différence de l'Allemagne et de la France, les grandes banques étaient exclues des patrimoines industriels. Une loi de 1993 a aboli cette interdiction et introduit le seuil de 15% maximum de participation bancaire au capital des entreprises industrielles. Les

rapports entre les banques (l'accès au crédit) et les entreprises de construction dans les autres pays sont perçus comme un avantage compétitif, surtout pour les travaux internationaux.

Un autre handicap des entreprises italiennes tient au **coût élevé de l'assurance**. Le secteur des assurances est peu développé en Italie, le quota italien sur le marché européen ne représente même pas la moitié de celui de la France (14%). Le rapport entre les primes récoltées et le produit intérieur est de 5,5% en France et en Allemagne et entre 2 et 3% en Italie, en Espagne et au Portugal.

Mais surtout, **la fragmentation des entreprises se retrouve dans le système d'inscription et garanties institué pour l'accès aux appels d'offres : l'Albo nazionale dei costruttori**. L'Albo classe les entreprises selon les volumes pour lesquelles elles peuvent contracter et selon les catégories de travaux pour lesquels les entreprises sont qualifiées. Un observateur privilégié appelle l'Albo la *conventio ad escludendum* la plus retentissante qui a dû être accepté par un pays civilisé."(Beltrami Gadola). Le système est destiné à être remplacé par une classification basée sur des critères qualitatifs, moraux, quantitatifs, etc. fixées par la nouvelle loi 109 qui règlemente le secteur des travaux publics à la suite de l'opération « mains propres ».

d) Faiblesse de l'ingénierie et dépendance par rapport à l'Etat.

A la différence des autres pays, surtout ceux de culture anglo-saxonne, les **sociétés d'ingénierie** sont très peu nombreuses. La législation italienne semble absurde dans ce domaine et, de fait, elle empêche la formation des entreprises de génie civil. Parmi les 200 premières sociétés mondiales, 6 sociétés italiennes seulement apparaissent avec un chiffre d'affaires total de 70,6 millions de dollars, ce qui représente 0,6% du chiffre d'affaires total de ces 200 sociétés.

Le caractère essentiel du secteur de la construction italienne est sa **politisation élevée**, directe ou indirecte, interne et externe qui détermine des dynamiques de marché corporatistes.

Exemples : le rôle déterminant joué par les grandes entreprises à participation d'Etat dans la construction des infrastructures du pays ; ou l'importance que le système des

coopératives a acquis au niveau national. En outre, il faut insister sur la dépendance des grandes entreprises à l'égard des entreprises à participation d'Etat et sur le rôle de ces dernières dans la définition de la formulation des appels d'offres.

e) Segmentation du marché, coût du travail, productivité

Le **marché du travail** est particulièrement segmenté.

Il existe ainsi 4 types de travailleurs :

- le noyau dur, de plus en plus étroit, de travailleurs entièrement protégés;
- les travailleurs protégés, mais utilisés à temps partiel;
- une zone de travailleurs de "périphérie", moins protégés mais stables;
- une vaste zone de travailleurs précaires, plus ou moins illégaux.

Cela explique une forte flexibilité dans l'utilisation de la main d'oeuvre.

Le **coût du travail officiel** est élevé à cause des contributions sociales très importantes, environ 50% du coût total d'un salarié consiste en prélèvements sociaux.

D'une façon générale on peut dire que le travailleur italien du BTP gagne 30 % de moins que ses collègues allemands mais que sa productivité est inférieure de 30 % à celle de ses collègues allemands.

Les entreprises investissent très peu pour la formation professionnelle.

Cependant, la rentabilité des entreprises italiennes était la plus élevée d'Europe dans les années 1980 (rapport excédent brut d'exploitation sur valeur ajoutée de 35,3 % en 1987...).

2 - LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE ET LES AIDES PUBLIQUES

2.1 CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Le principal changement intervenu concernant le cadre d'exercice de la profession est le vote et l'édiction - « suspendue » - de la nouvelle loi sur les appels d'offres, dite loi 109 ou loi Merloni.

Cette nouvelle loi-cadre en matière de travaux publics entrée en vigueur a, en effet, été suspendue par le gouvernement Berlusconi. La justice doit aussi se prononcer encore sur quelques points d'inconstitutionnalité qui ont été soulevés par des associations catégorielles (par exemple la correction rétroactive des contrats signés).

La nouvelle loi, la plus avancée d'Europe, introduit de nouveaux critères d'accès aux travaux publics, basés sur la qualité financière, morale, technique et économique des entreprises. (Art.8). Elle règle le statut des sociétés d'ingénierie, Elle introduit des consortiums stables pendant 5 ans. Elle oblige les entreprises à proposer très tôt des plans pour l'exécution des travaux.

En résumé, la loi révolutionne le marché des travaux publics et place les autorités, surtout au niveau local, dans une situation d'incertitude en les confrontant à des problèmes techniques graves. Les offices techniques n'osent plus émettre des appels d'offre. Et la Commission chargée de formuler des mesures d'application de la loi ne sera pas fonctionnelle avant un certain délai. Surtout, le nouveau système de **certification de qualité** posera des problèmes aux entreprises, mais obligera le marché à devenir plus transparent. De fait, il apparaît comme largement inapplicable.

Les effets conjoints de l'opération «Mains Propres», comme la loi d'accompagnement de la loi de finances 1994, qui impose la re-négociation des contrats et la mise en place anticipée de la nouvelle loi ont entraîné une baisse considérable des prix des travaux publics : l'institut Cresme (spécialiste du secteur) a analysé un échantillon de 78 opérations supérieures à 10 milliards de liras au cours de la période d'avril 1993 à mars 1994. Le résultat en est que les prix ont baissé de 24,6%, entre octobre 1993 et mars 1994.

On notera par ailleurs que les négociations sur les rémunérations sont nationales mais qu'il n'y a aucun lien **entre politique des salaires et politiques industrielles**.

ENCADRE 11

Les principales modifications introduites par la loi 109 (Merloni)

Domaine	Avant la loi	Après la loi
<i>Albo nazionale dei costruttori</i>	Seul régime de qualification	Sera aboli en 1997 (probablement plus tard)
Qualification des Entreprises et garanties nécessaires	Autocertification volontaire et optionnelle	Certification obligatoire selon ISO Uni entre 29 000 et 45 000 (problème : le comité européen de normalisation ne finira pas ses travaux avant 1995) Couverture d'assurances et garanties financières extensives Critiques : système bancaire non préparé à cette tâche
Projets La procédure Le projecteur	Appels d'offres en grande partie sans « projet exécutif » (dessins détaillés) Une seule procédure Responsabilité incertaine	Projet exécutif obligatoire Critique : les administrations publiques n'ont plus les capacités techniques pour faire eux-mêmes ces projets exécutifs. Séparation entre projet et exécution Introduction de trois niveaux de définition et mise en oeuvre de projet Assurance risque obligatoire - introduction d'un responsable de la procédure
Procédures de concours Adjudication directe Consortiums	Procédure prépondérante 75% des travaux publics par l'adjudication directe ou concession Consortiums non reconnus par la loi	Application possible très limitée Introduction des "consortiums stables" pendant au moins 5 ans - les Etats membres devront opérer exclusivement conjointement
Sociétés d'ingénierie	Figures professionnelles non reconnues par l'Etat	Reconnaissance législative
Anti Mafia	Certificat antimafia obligatoire pour toutes les catégories	N'est plus obligatoire pour les activités de main d'oeuvre
Données sur les Travaux publics	Aucun organisme central	Création d'un observatoire des travaux publics
Caisses sociales publiques du secteur	Les travailleurs ne pouvaient guère se déplacer d'une caisse à l'autre sans perte de droits	Réciprocité entre les caisses régionales
Technique législative	Les lois étaient plutôt détaillées	La loi fournit un cadre très général, recours aux décrets et réglementations
Politique industrielle qualitative	Absence d'une conception pour le secteur	Introduction de consortiums stables Sélection par l'Etat en fonction de critères de qualification sévères - peu de règles sur les fusions

2.2 L'APPUI AUX ENTREPRISES

La « politique industrielle » est éclatée entre divers ministères bien que de nouvelles aides existent. D'après le décret-loi du 5 janvier 1993, les aides aux PMI, à la réindustrialisation et aux rénovations en matière de travail ne dépendent pas du Ministère de l'Industrie.

L'encadré 12 retrace l'histoire des aides et permet de se rendre compte de leur permanence et de leur abondance, notamment :

- création d'un fonds de dotation pour la recherche appliquée ;
- aide à l'investissement et aux dépenses de gestion pendant trois ans ;
- aide à l'investissement et financements à long terme avec taux d'intérêt bonifiés pour le Mezzogiorno ;
- création de fonds pour l'innovation technologique (Fsit) et pour la recherche appliquée (Fsra).

La forme d'aide la plus appréciée des entreprises semble l'aide accordée par la loi Sabatini de 1965 qui favorise l'acquisition de machines outils sous conditions de dimensions des entreprises bénéficiaires.

Le bon fonctionnement de la loi tient à sa simplicité d'application, à la diffusion à travers le territoire des instituts de crédit conventionnés, avec Mediocredito qui gère les fonds, et surtout à l'instrument même utilisé pour le financement : l'escompte des effets et factures émises face à l'acquisition de nouvelles machines. La possibilité, en effet, de « monétiser » sur des délais courts la vente des machines a incité la structure commerciale des fabricants à diffuser ce mécanisme des effets auprès des clients potentiels. Ainsi ont été réduits au minimum les frais d'instruction des dossiers auprès de Mediocredito.

ENCADRE 12

Les lois principales en matière de politique industrielle italienne

Nom	Année	Objet et Objectif
	<i>années 50-60 :</i>	<i>manque de structures administratives adéquates - interventions multiples incitations « à pluie » ; dualisme Entreprise privée - Entreprise publique politiques sectorielles confiées aux Entreprises publiques</i>
157	1950	Financement PME
922	1950	Financement acquisition de machines
949	1952	Constitution du Mediocredito : crédits pour les PME
298	1953	Constitution de l'ISVEIMER : crédits à moyen terme pour le Sud
623	1959	Incitations pour les PME (décisives pour la survie de grand nombre d'entreprises)
Sabatini, 1329	1965	Incitations à l'acquisition de machines-outils
	<i>années 70 :</i>	<i>politiques de sauvetage des entreprises en crise en 1976 et 77 : échec de la tentative de réorganiser les instruments de soutien financier et de réguler les relations entre Etat et instituts de crédit</i>
184	1971	
183	1976	Constitution du GEPI : interventions de sauvetage et assistance
675	1977	Nouveaux crédits incitatifs pour le Sud
787	1978	Fonds pour la reconversion et la restructuration d'entreprises
Prodi, No. 95	1979	Assainissement financier des entreprises Administration extraordinaire d'entreprises en crise
	<i>années 80 :</i>	<i>condamnation des interventions « multiples » et politiques de sauvetage, début des privatisations, interventions en faveur des facteurs de production</i>
63	1982	
46	1982	Aide au secteur de l'électronique civile
696	1983	Constitution d'un fonds pour l'innovation technologique
193	1984	Incitations d'acquisitions de machines de production avancées pour PME
49	1985	Restructuration de la sidérurgie
808	1985	Soutiens aux coopérations industrielles Aide à l'aéronautique civile
	<i>1985-86 :</i>	<i>politique pour le Mezzogiorno, soutiens financiers et interventions des entreprises d'Etat</i>
64		
44	1986	Intervention extraordinaire pour le Mezzogiorno
399	1986	Incitations pour les jeunes entrepreneurs
Referendum	1987	Incitations à l'acquisition de machines de production
Merloni, 109	1993	Abolition de la loi 64 de 1986
	1994	Nouvelle loi-cadre sur les travaux publics, actuellement suspendue (août 94)

Cette accessibilité du mécanisme prévu par la loi a en fait favorisé la distribution des affectations sur le territoire Centre-Nord, selon l'importance des valeurs ajoutées des régions et secteurs. Ainsi, le secteur de la construction a obtenu 12 % du total des affectations avec 13,84 % de la valeur ajoutée totale et le quota de la Lombardie correspond fidèlement à son importance dans le Nord, soit 30 %.

La Lombardie a créé son instrument **régional** de soutien aux activités productives en 1981 avec la loi 33, et un autre instrument concernant les projets intégrés territoriaux de recherche et d'innovation technologique en faveur des PME, la loi 34 de 1985. Un autre canal de financement indirect, orienté vers les activités productives, est le « Fonds d'investissements et d'emploi » (Fio) qui finance les infrastructures de base : transports, aqueducs industriels, approvisionnement énergétique (Région Lombardie).

Il faut mentionner aussi la loi Ossala qui assure le soutien financier aux exportateurs par un schéma d'assurance globale couvrant tous les risques. Cependant, ce système repose sur un mécanisme de garantie de crédit aux exportations qui est considéré comme bureaucratique.

Il n'y a généralement pas de politique régionale spécifique en direction du secteur BTP - services urbains. Par contre, les entreprises à participation publique semblent souvent favorisées. Surtout pendant les dernières années, et à la suite d'une législation spéciale toujours plus soucieuse de délimiter les termes des choix des contractants, les entreprises à participation publique ont assumé un rôle d'interlocuteur presque exclusif des administrations publiques et elles ont éliminé une bonne partie de la concurrence privée. La Cour de Justice européenne a déclaré illégitimes certaines mesures législatives en faveur des entreprises publiques. Selon la Cour, certaines conventions pour la réalisation de systèmes informatiques dans les administrations publiques étaient contraires aux articles 52 et 59 du traité de Rome qui « interdit non seulement chaque discrimination ouverte, pour motifs de citoyenneté, mais aussi des formes de discrimination dissimulées ce qui ... a en pratique les mêmes effets.⁽¹⁾

La Cour a relevé ensuite la non conformité aux principes de la concurrence de certains régimes préférentiels favorisant les entreprises des aires géographiques du Sud, dans l'adjudication des travaux publics.

⁽¹⁾ *Décision du 5.1.1989, procès C-3/88, point 8 de l'exposé des motifs.*

En pratique, il y a d'autres moyens pour favoriser des entreprises locales, par exemple à travers non application volontaire de certaines normes qui devraient garantir l'accès égal de toutes les entreprises aux concours. Les irrégularités les plus fréquentes sont la non-publication des annonces de concours dans la Gazette officielle, la définition d'échéances trop courtes, la non-publication des critères d'adjudication des travaux et la définition pré-requis techniques et économiques non adéquats à la dimension du projet.

A cela s'ajoute **la pratique du fractionnement des travaux**, afin de contourner l'obligation du respect des normes communautaires.

L'absence d'une programmation des travaux rend l'accès aux concours, bien évidemment, **plus difficile aux entreprises les plus éloignées des décideurs.**

3 - REMARQUES CONCERNANT LA POLITIQUE INDUSTRIELLE POUR LE SECTEUR BTP EN ITALIE

Alors que le système des entreprises italiennes s'est rapproché de l'Europe, la politique industrielle en est resté éloignée par manque d'une vision intellectuelle ou stratégique. Pour ces raisons, et à la suite d'improvisations en matière de politique industrielle et de manque d'objectifs à long terme, les acteurs du secteur en attestent l'absence. Le jugement de la personne la plus influente dans le domaine, Romano Prodi aujourd'hui Président de l'IRI, est encore plus sévère : « La politique industrielle ne s'est jamais distancée de ces préjugés de dualismes (Nord-Sud, public-privé) et des oppositions (petite entreprise - grande entreprise) qui caractérisent depuis toujours notre système économique et institutionnel. »

Il apparaît aussi **qu'il y a un fossé entre les débats politiques et la loi, d'une part, et la réalité des décisions administratives de l'autre.** En fait, la vraie politique industrielle des décisions administratives a surtout suivi un cours déterminé par des logiques électorales, sans se préoccuper des nouvelles législations en la matière.

En pratique la politique industrielle a pendant longtemps été le fait des principaux groupes industriels privés et publics, qui laissaient à l'action du gouvernement les politiques « horizontales », comme les transferts et les incitations aux entreprises.

Au cours des dernières années, la seule action marquante, et même partiellement réalisée, est celle des privatisations, qui rencontrent un succès inespéré auprès du public. L'autre nouveauté est l'établissement d'un organisme anti-trust, pourtant peu incisif.

La privatisation et le désengagement accrus de l'Etat **seront difficilement compensés par un engagement plus important des Régions,** car le système des transferts financiers entre l'Etat et les Régions, à la suite du manque d'autonomie financière, fait que 95% des fonds du budget régional sont affectés aux salaires et autres dépenses « techniques ». Pour cette raison, **la marge de manoeuvre des Régions est extrêmement limitée.**

Les tendances politiques « fédéralistes », personnalisées par la Ligue du Nord de Bossi, pourraient déboucher sur une autonomie régionale majeure, mais le chemin sera en tout cas très long et, à moyen terme, rien ne changera dans ce domaine.

Faute d'une politique industrielle intégrée et cohérente, les ressources du pays sont entre les mains de quelques groupes familiaux et de petites et moyennes entreprises. Le gouvernement italien se heurte en outre aux dispositions antitrust de la CEE.

Dans le secteur du BTP, les PME n'attendent rien de l'Etat et n'ont probablement aujourd'hui rien à en attendre. Les protagonistes du secteur reconnaissent deux responsabilités aux entrepreneurs : avoir privilégié une politique de falsification des prix des produits, en négligeant de réduire leurs coûts, et ne pas avoir obtenu la mise en oeuvre d'une vraie « politique industrielle » ⁽¹⁾ Au lieu d'une véritable politique industrielle il y avait une politique de gaspillage de ressources distribuées selon des calculs politiques électoraux.

Seule la nouvelle loi 109 impose un électrochoc au secteur et opère une sélection d'entreprises et des regroupements qui anticipent probablement les développements au niveau européen. Mais elle est suspendue...

Au niveau régional, les entretiens et les analyses ont démontré la confusion des entreprises face à de nombreux instruments de financement différenciés et à la multiplication des autorités de référence : local, régional, national et CEE. En pratique, les PMI ont recours à la loi Sabatini ou au crédit bancaire. D'où la demande, de la part d'un certain nombre d'acteurs économiques, d'une nouvelle structure capable d'opérer le lien entre les institutions concernées ; notamment au niveau des régions.

Un paradoxe demeure : dans un Etat aussi décentralisé que l'Italie, le débat sur la politique industrielle et les dispositions prises pour appuyer le secteur du BTP sont largement nationales, comme si au niveau des régions et des communes les nouvelles dispositions légales et l'opération « mains propres » bridait toute tentative d'imagination dans les relations entre l'industrie et les pouvoirs locaux.

⁽¹⁾ Ici entendue comme appui à la modernisation des entreprises

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSES ET SCÉNARIOS

L'étude de la situation de quatre Etats membres de l'Union européenne, concernant la « politique industrielle », et plus précisément les rapports entre les pouvoirs publics et les entreprises du secteur BTP, avait pour objet de dégager des convergences et similarités, fondant ainsi des hypothèses de travail sur les évolutions en cours. On a cherché aussi à rendre compte des singularités, notamment au niveau régional et local, que l'on pouvait observer dans tel ou tel Etat, afin d'analyser si tel dispositif ou telle innovation serait intéressante à étudier, en termes de transposabilité, pour le cas français.

Dans cette deuxième partie du rapport, plus analytique et moins descriptive que la première, on tentera d'abord de se livrer à une analyse de l'évolution générale, à partir de quelques questions clefs : l'évolution du marché, l'évolution des entreprises et de leurs stratégies, les changements dans l'encadrement du secteur et dans les dispositifs réglementaires et conventionnels, les rôles respectifs de l'Etat et des autorités locales. On cherchera ensuite à cerner quelques-uns des enjeux de la « politique industrielle » pour le secteur BTP-services urbains, et de mettre en avant des éléments de prospective, au niveau national comme au niveau local.

I. ANALYSE TRANSVERSALE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES

1.1. LES MARCHES DU BTP ET DES SERVICES URBAINS

Une première évidence s'impose : en Europe, la notion de marché national, pour le BTP comme pour, dans une moindre mesure, les services urbains, est encore bien présente. Le « grand marché intérieur européen » du BTP et des services urbains est loin d'être une réalité.

Les raisons de cet état de fait sont multiples : présence de champions nationaux connaissant bien leur marché et bien placés lors des appels d'offres, ou bien organisés pour le montage d'opérations immobilières ; existence d'un très grand nombre d'artisans et petites entreprises vivant surtout sur des marchés locaux ; pratiques formelles ou plus souvent informelles de préférences locales dans les marchés publics, politiques de « grands travaux » mis en place aux niveaux national et régional et non au niveau communautaire.

Néanmoins, les difficultés budgétaires connues par l'Etat central comme par certaines autorités régionales et locales ont, au début des années 1990, contribué à limiter le marché et à le transformer. Ainsi, face à la réduction des marchés nationaux, les entreprises ont cherché des marchés principalement hors de l'Union européenne, de façon diversifiée selon les zones d'influence : on note ainsi par exemple la présence britannique au Proche et Moyen Orient, la présence allemande en Europe Centrale et Orientale, la présence espagnole en Amérique du Sud, alors que les entreprises italiennes, à l'image des entreprises françaises, semblent avoir mené des stratégies plus diversifiées selon les continents et les pays.

L'internationalisation constitue donc une des premières réponses à la « crise » du marché national ; néanmoins elle n'est pas possible pour toutes les entreprises : elle a en effet un coût ; les barrières à l'entrée consistent en un ensemble d'aspects qui vont de l'information à collecter sur des marchés régionaux, au repérage des concurrents et des alliances possibles, et aux prises de contact avec des entreprises locales, voire jusqu'à l'organisation de transferts de savoir faire vers ces dernières entreprises.

Ce coût élevé justifie apparemment un certain opportunisme des entreprises de BTP lorsque **des marchés plus proches et nouveaux** s'ouvrent. Ceci a manifestement été le cas pour la reconstruction des cinq länder de l'ex-Allemagne de l'Est, encore qu'elle semble avoir dans un premier temps profité surtout aux grandes entreprises allemandes, et dans un second temps seulement aux petites et moyennes entreprises d'Allemagne de l'Ouest et d'Autriche. Un processus du même type s'est produit en Espagne lorsque de larges compétences sur l'infrastructure et les équipements collectifs ont été décentralisées sur les Communautés autonomes ; mais, quinze ans après, on se trouve souvent à la marge supérieure de l'endettement admissible ou souhaité et ces dynamiques s'arrêtent. On peut penser que le marché de l'ex-Allemagne de l'Est connaîtra bientôt un processus similaire. En Italie, la politique de travaux publics vers le Mezzogiorno connaît des retentissements périodiques lorsqu'il apparaît qu'il ne suffit pas de créer des infrastructures pour créer du développement.

On note en outre, dans la période récente, une inégalité dans l'évolution des marchés selon que l'on s'intéresse à la construction résidentielle, à la construction non résidentielle, aux grands travaux publics, aux services urbains.

Ce sont les grands travaux publics - à l'exception peut-être des autoroutes - qui sont actuellement les plus affectés, ainsi que la construction non résidentielle, avec la crise de l'immobilier de bureaux ou de la construction de bâtiments pour l'agriculture et l'industrie. Ce qui soutient la conjoncture reste la construction résidentielle, notamment dans les zones où elle accusait du retard (plusieurs Communautés autonomes espagnoles, Sud de l'Italie, Est de l'Allemagne).

Au Royaume-Uni, avant les autres Etats étudiés qui l'ont rejoint depuis, on note une **substitution d'assez grande ampleur entre le marché de la construction neuve et le marché de la réhabilitation et de la maintenance**, en faveur de ce dernier. Or, c'est précisément le marché le plus occupé par les travailleurs locaux, les artisans, les PME, et dans une certaine mesure les travailleurs à contrat à durée indéterminée, intermittents, temporaires, non statutaires, parfois même non enregistrés ou au noir, et qui sont en principe, pour une large partie d'entre eux, peu qualifiés. Cette évolution est notamment liée à la réduction des budgets disponibles des particuliers ; elle est également tributaire des efforts des pouvoirs publics nationaux et locaux pour redonner vie à certains quartiers « en crise » en centre ville et à la périphérie ; elle résulte enfin de l'attitude des entreprises locales, elles-mêmes très présentes auprès des particuliers, associations et organismes locaux et décidés à survivre.

Le marché des services urbains obéit à une logique relativement différente. Les systèmes d'administration de ces services sont très différents dans leur nature d'un pays à l'autre, puisqu'en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni ce sont largement les autorités locales ou des établissements publics nationaux qui les gèrent en régie directe, alors qu'en Allemagne existent plusieurs systèmes d'économie mixte ou des concessions. Mais **l'évolution générale est vers la privatisation**, comme le montre la privatisation forcée au Royaume-Uni qui profite pourtant souvent aux propres départements de la ville chargés auparavant de la fourniture des services, mais tout en insufflant une nouvelle logique de rentabilisation et de qualité de service au client. On constate cependant que lorsque le secteur privé obtient les concessions, il s'agit en général d'un professionnel du secteur - parfois allié à des entreprises étrangères et notamment françaises - plutôt qu'une entreprise faisant partie du grand nombre d'entreprises de BTP qui ont tenté de se diversifier vers le champ des services urbains, et dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ont connu, faute de posséder les connaissances nécessaires, des difficultés considérables.

Enfin, concernant les travaux publics débouchant sur une exploitation marchande, et les services urbains en particulier, on note une tendance claire des autorités responsables à demander aux entreprises ou consortia de prendre une responsabilité complète qui va de la définition des travaux à faire, à la réalisation des infrastructures et à l'exploitation et à la maintenance, les travaux ou la concession étant ainsi globalement conçus, même si dans de nombreux cas une société pour l'exploitation et la maintenance vient prendre le relais des sociétés d'ingénierie et d'investissement. Cette intégration le long des filières des services urbains offrent aux entreprises du BTP l'occasion d'alliances nouvelles avec des organismes possédant des compétences complémentaires et non concurrentes et donc l'occasion de développer de nouveaux métiers.

2) L'ÉVOLUTION DES ENTREPRISES DU BTP ET DES SERVICES URBAINS, ET DE LEURS STRATÉGIES

C'est dans l'univers relativement contraint décrit dans le paragraphe précédent que se développent les stratégies des firmes.

Les alliances entre entreprises de différents Etats membres de l'Union européenne s'effectuent plus largement pour répondre à des appels d'offres extérieurs à l'Union européenne que pour les appels d'offres intérieurs à celle-ci, sauf lorsque manifestement il s'agit d'un lien transfrontalier (exemple des percées alpines ou du Transmanche). A l'intérieur du marché européen, c'est la concurrence plus que la coopération : le développement s'effectue en croissance externe par acquisition de firmes dont on prend soin de maintenir l'image nationale voire régionalisée. L'internationalisation est considérée par les grandes firmes comme inéluctable.

Néanmoins les grandes firmes nationales tentent de se placer systématiquement sur les grands travaux nationaux ou régionaux, comme **assembleurs ou leaders de consortia** où l'on trouvera (parfois de façon obligatoire comme en Espagne) des entreprises locales. Ce débat sur la présence des entreprises locales dans les grands travaux est général en Europe (voir les réactions récentes de certains élus sur la nécessité d'impliquer des entreprises locales dans la

construction du grand stade de Saint-Denis en prévision de la Coupe du Monde de football en 1998 en France).

Il n'y a guère qu'en Allemagne que l'on peut trouver des moyennes entreprises plus ou moins contentes de leur sort. Partout ailleurs, elles sont attaquées sur leurs propres marchés par des départements ou filiales de grandes entreprises. Si elles se maintiennent en Allemagne, c'est grâce à deux atouts : la haute **qualification** de leurs personnels, et la **répartition des marchés** propre au système allemand, faisant le jeu de la concurrence, mais assurant à chaque entreprise une part de marché conforme à sa taille et à son importance locale ou régionale.

Cependant, cette situation est relativement menacée, même en Allemagne, par le vieillissement rapide de la population sur les chantiers ; les jeunes sont peu motivés pour faire carrière dans le BTP, qu'ils assimilent à un métier dur, dangereux, parfois précaire. Un problème analogue existe au Royaume-Uni, où le patronat s'est inquiété des conséquences des dérégulations sur la qualité de la main d'oeuvre, et en Espagne où plus d'un contrat sur deux est un contrat à durée déterminée, ce qui n'est pas fait pour sécuriser les jeunes désirant faire carrière dans le secteur.

Dans tous les pays étudiés il existe **un très grand nombre de petites entreprises et artisans** qui n'effectuent qu'une partie des travaux du secteur. La proposition varie suivant les pays, mais on peut retenir en approximation que de travailleurs représentent ¼ de l'activité. Cette population représente donc un enjeu considérable en termes d'emploi. Or, dans la très grande majorité des cas, il s'agit d'entreprises ou de travailleurs indépendants qui n'ont pas véritablement de stratégie, et qui vivent de petites commandes multiples acquises localement parfois directement, mais très souvent en sous-traitance d'entreprises plus grandes. A ce titre, cette catégorie est doublement menacée : par la contraction des budgets des collectivités locales et des particuliers ; par la réintégration de métiers autrefois sous-traités, à l'intérieur même des entreprises grandes ou moyennes.

3) L'ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DU SECTEUR ET DES DISPOSITIFS DE RÉGULATION

Notons d'abord que l'encadrement général du secteur BTP-services urbains résulte principalement dans tous les pays des **dispositifs généraux** légaux et réglementaires qui déterminent les conditions de travail, d'emploi, le mode de définition des rémunérations, les contrats de travail, le droit des travailleurs à la formation. Ceux-ci, sauf exception, ne sont pas propres au secteur BTP sauf lorsqu'existent des dispositions spécifiques sectorielles négociées au niveau national (Allemagne) ou des établissements. Le seul pays étudié où il existe un **niveau de négociation conventionnelle infranational** est l'Espagne (niveau de la province - l'équivalent du département - au Pays Basque ; ce niveau n'est pourtant pas un niveau fort de programmation économique).

Il ne semble pas y avoir de lien entre le contenu des négociations et la situation économique générale du secteur, au niveau national ou sectoriel. En d'autres termes, les négociations sociales sont une chose, l'activité et la modernisation du secteur une autre chose. Cette séparation est érigée en dogme au Royaume-Uni par le gouvernement conservateur ; elle est plus le résultat de traditions historiques en Espagne, en Allemagne ou en Italie. Remarquons cependant qu'il existe en Allemagne des accords d'entreprise qui font référence à des objectifs de productivité ; mais ceci concerne plus l'industrie manufacturière que le BTP ; et le rôle de l'Etat dans la mise en place de ces accords est quasi-inexistant.

Cet état de fait engendre des tentations : dans un contexte où le travail se fait plus rare à obtenir, et compte tenu d'un niveau élevé de prélèvements sociaux sur les travailleurs déclarés, la tentation est grande de refuser de suivre les conventions nationales, infranationales ou sectorielles, voire d'employer des travailleurs en situation illégale. Dans ce domaine, les entreprises sont laissées face à elles-mêmes - et aux contrôles potentiels des inspections sociales. Ceci concerne essentiellement les métiers du second oeuvre du secteur de la construction où il est difficile de faire la part entre un service officiellement rendu, une réparation ou encore une intervention « amicale ». D'où la question : s'il existe dans la plupart de nos pays des dizaines de milliers de travailleurs qui vivent « illégalement » sur ces créneaux, faut-il à tout prix les faire entrer dans la sphère légale au risque de leur enlever leurs avantages

comparatifs et donc de créer de nouveaux chômeurs ? La question est rarement posée explicitement en ces termes, alors qu'on peut penser que dans certains pays (Espagne, Italie notamment) elle est parfaitement perçue comme un enjeu de la politique de l'emploi.

Mais la **grande question émergente, depuis quelques années, concernant l'encadrement du secteur et les rapports des autorités publics avec les entreprises, est celle des marchés publics.** Les « affaires », l'intervention des juges dans de nombreux cas d'irrégularité en Allemagne, en Espagne et surtout en Italie où on semble assister à une bataille rangée entre les juges et les autorités publiques autour de l'opération « mains propres », cristallise le débat de l'avenir du secteur BTP-services urbains sur les règles à mettre en place pour assurer la concurrence pure et parfaite et éviter les « pots de vin ». En outre, la pression est forte qui émane de la Commission des Communautés européennes pour mettre de l'ordre dans les dispositifs qui président à la définition, l'organisation et les critères et modes de sélection des marchés publics.

Tandis que le rapport Latham, au Royaume-Uni, propose aux acteurs publics un comportement exemplaire en la matière fondé sur des formes d'information des proposants, de transparence des procédures, de standardisation des formes de contrat, et de mise en place de Commissions de contrôle ; l'Italie, face à l'ampleur du problème national, a cherché des solutions radicales⁽¹⁾ pour mieux organiser la profession et son accès aux marchés, publics. D'où la fameuse loi 109 « Merloni » qui porte sur les procédures des marchés, mais aussi sur **l'accès aux marchés publics.**

Cette loi supprime à terme, en particulier, l'ancien système d'accréditation dit « Albo » qui permettait aux entreprises d'être qualifiées pour accéder aux marchés publics, mais met la barre très haut en matière de conformité aux normes européennes, si bien que la loi est inapplicable et a été suspendue. Les bonnes intentions se heurtent, en la matière, à la réalité de la situation des firmes. Ceci attire l'attention sur la **qualité des normes et procédures d'accréditation**, l'idée étant que ce sont les « coquilles vides » créées pour obtenir des fonds qui les détournent de leur destin originel.

⁽¹⁾ *On est loin des propositions de type « codes de bonne conduite » discutées aujourd'hui en France.*

4) L'EVOLUTION DES AIDES À LA MODERNISATION DU SECTEUR

L'autre volet de la « politique industrielle » consiste en l'appui que les pouvoirs publics décident pour favoriser la modernisation, le développement des entreprises du secteur BTP-services urbains. Cet appui prend des formes diverses : information, appui à la formation, aides à l'innovation ou à l'exportation, défiscalisations, etc...

Le premier constat que l'on doit faire est qu'il **n'y a pas de différence sensible entre la politique des aides menées vers l'industrie en général et celle qui est conduite en direction du secteur BTP**. Dans certains pays (Royaume-Uni, Italie notamment) il y a un cadre général applicable aux entreprises qu'elles soient du BTP et des services urbains ou non.

Le second constat que l'on peut faire est que ces aides sont **sectorialisées** et multiples, non reliées entre elles. Elles ont été mises au point sans vision d'ensemble des difficultés des entreprises et encore moins spécifiées en fonction des difficultés propres des entreprises du secteur BTP-services urbains.

Le troisième constat est qu'il s'agit principalement d'aides nationales, mais que celles-ci sont parfois doublées **d'aides régionales spécifiques**. Mais le schéma des aides régionales est rarement plus inventif que le schéma régional ; en tout cas **il n'y a pas compensation de l'aide régionale par des engagements que prendraient les entreprises en termes de création ou de maintien d'emplois, de recours systématique à la main d'oeuvre locale en sous-traitance, d'insertion de jeunes et de défavorisés, d'intégration d'une problématique du développement durable**. L'aide régionale se concentre, comme l'aide nationale et en la complétant, sur l'innovation et la modernisation, en finançant des services d'accompagnement, l'embauche de cadres, le rapprochement Université-Industrie, le financement ou la garantie de prêts pour le développement, l'appui et la garantie à l'exportation.

Le quatrième constat que l'on peut effectuer est qu'il existe dans tous les pays des systèmes de formation initiale en alternance ou d'apprentissage, parfois appuyés par les pouvoirs publics, mais surtout mis en place à la demande, et parfois sous le contrôle du patronat. Plutôt que de qualifier la main d'oeuvre du secteur il s'agit d'embaucher des jeunes et

de les qualifier sur le tas pour éviter un vieillissement trop rapide de la population active dans les chantiers. On ne peut donc pas véritablement parler d'anticipation active sur les évolutions des technologies, des savoir faire, des métiers, des modes de conduite des chantiers, sauf dans de rares exceptions où ce type de formation est intégré dans la politique de développement de ressources humaines des grandes entreprises. D'une façon générale, on note **l'absence de réflexion sur les carrières**, comme si le caractère séquentiel de l'activité chantier par chantier du secteur (pour le BTP) le rendait difficile. Ceci n'est pas le cas pour certaines entreprises qui sont dans le secteur des services urbains, dont on a évoqué l'harmonisation plus ou moins contrainte du statut des personnels avec le statut de fonctionnaires territoriaux ; pour autant, la gestion des carrières, même dans ce secteur, reste encore un problème à l'ordre du jour.

II. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN DIRECTION DES SECTEURS BTP-SERVICES URBAINS.

Au terme de cette analyse transversale on peut se demander si on n'a pas déjà dépassé la notion même de politique industrielle telle qu'elle est évoquée en France : un appui de l'Etat dans les processus de fusion, d'acquisitions, d'alliances et de coopérations en vue d'obtenir des économies d'échelle et d'attaquer de nouveaux marchés. Les firmes font cela par elles-mêmes (voir Lyonnaise des Eaux - Dumez ou Fiat - Cogefarimpresit, mais aussi de nombreux processus concernant les moyennes entreprises), souvent au niveau national on l'a dit, parfois au niveau communautaire jusqu'à un avertissement potentiel de la Direction Générale de la Concurrence de la Commission européenne.

Il est préférable de constater que les politiques d'appui de l'Etat et les autorités locales ont, vis-à-vis de ce secteur comme d'autres secteurs, désormais trois préoccupations principales : **la stabilisation ou le maintien de l'emploi ; l'équilibre entre compétitivité et avantages sociaux, la qualité des constructions et des services rendus au consommateur ; la participation à la vie de la cité.**

2.1. LA QUESTION DE L'EMPLOI

Compte tenu des évolutions constatées, on fait ici l'hypothèse que la question de l'emploi ne peut se poser globalement, et qu'il y a trois domaines plus ou moins distinguables

dans lequel elle peut être posée : l'emploi dans l'activité internationale, l'emploi dans les grands travaux de l'Etat ou des Régions ; l'emploi, enfin, au niveau local des villes et des communes.

Au niveau international, la dynamique des entreprises est la plus importante ; si elle est positive et si les entreprises gagnent des contrats à l'export, on stabilise et développe une main d'oeuvre encore orientée vers l'obtention de ces contrats, et relativement qualifiée. En effet, les opérations obtenues à l'étranger sont de plus en plus techniques, complexes, et nécessitent l'emploi de la main d'oeuvre locale pour les travaux courants, tout en programmant souvent le transfert de savoir faire nécessaire pour la bonne marche des chantiers. Il en résulte que l'emploi à stabiliser ou à développer est un emploi hautement qualifié, relativement mobile. La conception, l'ingénierie, l'assistance technique, l'assemblage de compétences, la connaissance des langues et des processus de travail à l'étranger, la capacité de conduire des programmes et projets complexes, le contrôle de qualité, sont les éléments essentiels.

Si l'action publique il doit y avoir, elle consiste moins désormais à emmener les entreprises dans les « valises » des politiques lors des visites officielles - on sait bien que les contrats signés alors ont été préparés techniquement pendant des mois et que les visites ne font que cristalliser des processus politiques (où d'ailleurs interviennent d'autres négociations plus politiques ou plus globales) et financiers (mobilisation d'aides de coopérations si les plans de financement ne sont pas bouchés), que dans un **effort massif de formation initiale** et professionnelle des hommes, pour lequel les écoles et établissements publics sont d'ailleurs bien placés en France, **pourvu que les grandes entreprises acceptent de dialoguer avec l'Etat de leur politique de développement des ressources humaines.**

Un autre aspect important concerne l'information des firmes sur les opportunités de travaux ou de concessions de services, et en particulier l'optimisation des réseaux des conseillers d'Ambassades et des antennes de la banque française à l'étranger.

Au niveau national (ou communautaire, pour les grands travaux transfrontaliers), la stabilisation ou le développement de l'emploi sont directement liés au volume des travaux publics et concernant l'habitat. Il est à noter que si un certain nombre de ces travaux est relativement traditionnel, quoiqu'employant des techniques, procédés et matériaux modernes

(autoroutes, par exemple), deux nouveaux centres d'intérêt déplacent la structure des emplois et qualifications nécessaires et rendent plus complexe l'évolution des firmes : les travaux d'aménagement écologique, de préservation de l'environnement et de valorisation du patrimoine d'une part ; la dynamique du développement social urbain d'autre part. Là **le génie civil devient génie urbain et génie écologique.**

Il en résulte que des politiques d'appui à la modernisation des firmes, qui auraient pour seul objet la compétitivité à court terme par une meilleure organisation des chantiers et des progrès dans les matériaux utilisés, seraient à courte vue : il s'agit d'intégrer dans la notion de compétitivité les préoccupations d'environnement et de développement social urbain. En la matière, une politique d'appui et d'incitation en matière de recherche (pluridisciplinaire) et de développement mériterait d'être renforcée en utilisant notamment les expériences, souvent plus avancées, de nos voisins anglo-saxons, et sans renoncer à exporter vers d'autres pays les savoir faire accumulés, par exemple en matière d'écologie urbaine et des plans municipaux d'environnement, mais aussi en matière d'ingénierie du développement social urbain.

Une autre question doit être tranchée : doit-on favoriser, au niveau national, l'émergence d'appels d'offres complets concernant l'ensemble des prestations d'une filière (cf. DBOM anglais) ? Là, le rôle structurant des agents publics est important puisqu'ils vont à priori décider de formes d'intégration et de coopération des entreprises. L'exemple anglais montre qu'il n'y a pas de règle générale : ce qui vaut pour la fourniture de l'eau et l'assainissement ne vaut pas pour les prisons. Le critère dominant à prendre en compte est de comprendre, opération par opération, s'il y a un intérêt à concevoir ensemble l'investissement et l'exploitation, d'une part, à faire interagir concrètement des compétences d'amont et d'aval, d'autre part, dans les processus de construction puis d'exploitation.

D'une façon générale, des solutions diversifiées, innovantes, intégrant de nouvelles contraintes peuvent être trouvées pour répondre à des problèmes souvent complexes. Que chaque grande firme garde ses « secrets » et son mode d'organisation, s'il est efficace, paraît légitime. Néanmoins, un des rôles de la puissance publique pourrait être d'intensifier la diffusion de l'information sur les expériences réussies, les nouveaux savoir faire, les technologies de pointe, et de favoriser leur dissémination là où elle est utile.

Cependant, l'exemple anglais suggère que la diversification se fait d'abord en enrichissant ses métiers de base, et éventuellement ses aires d'implantation, plutôt que de basculer dans un autre secteur. La stabilisation de l'emploi, dans un contexte difficile, passe par des stratégies prudentes et efficaces.

Au niveau local, on peut penser que la question de l'emploi se pose d'une toute autre façon.

Il existe en effet une pléiade de travailleurs indépendants, artisanaux, et de PME qui dépendent plutôt plus que moins des secteurs BTP-services urbains, mais font accessoirement d'autres travaux. Il serait faux cependant de considérer qu'il s'agit désormais d'une économie parallèle généralisée, il y a de vraies entreprises, petites ou moyennes, et des artisans et travailleurs indépendants qualifiés.

Cependant, si ceux-ci peuvent accéder à une meilleure organisation, notamment grâce à la macro-informatique et les progrès de l'instrumentation, ils n'ont certainement vocation à basculer globalement dans la sous-traitance aux grandes entreprises.

Il existe des marchés locaux ; désormais concurrencés sur les marchés, **peuvent-ils bénéficier de préférences locales ?**

Si l'on suit à la lettre le droit communautaire, il n'en est pas question, du moins à terme, et les dispositions qui rigidifient les procédures des marchés publics ou les globalisent de l'amont à l'aval ne sont guère favorables aux PME et aux artisans. L'issue se situe donc à moyen terme, dans le **positionnement spécifique de ces entreprises sur des travaux et services à caractère local**. Cette proposition rejoint, d'ailleurs, celles du Livre Blanc « Croissance, Compétitivité, Emploi » proposé par la Commission européenne.

A ce titre, on peut proposer quelques évolutions possibles :

- **la création de Forums locaux** entre autorités locales, entreprises de BTP et de services, usagers et consommateurs, pour développer une approche partenariale de la réhabilitation du patrimoine bâti (et naturel). C'est des initiatives et propositions de la base locale que peuvent s'inscrire des projets associant réhabilitation des bâtiments, constructions nouvelles et mise en place de services aux habitants ou aux entreprises. Notamment, les collectivités locales ont souvent utilisé ce moyen pour reconvertir des fiches industrielles pour de nouvelles opérations économiques, mais aussi pour des opérations « vitrine » et « services » : Maisons de l'entreprise, de la formation, du développement local.

- **la création d'emplois à partir de PME enracinées localement.**

Il y a une véritable possibilité de dialogue entre PME et autorités municipales, départementales et régionales, de négociation associant maintien de l'emploi et formation qualifiante, d'une part, soutien à l'activité des entreprises, d'autre part, dans le cadre de formules pluriannuelles de programmation de travaux, par exemple par l'attribution de marchés cadre permettant l'accès des entreprises à divers travaux publics au-delà de leur intervention pour la construction résidentielle ou non résidentielle. Aller dans cette direction permet de développer l'autonomie des PME du secteur.

Ceci est évidemment possible pour la construction et les services urbains d'aide aux personnes mais est difficilement concevable - sauf pour des unités petites et déconcentrées au Niveau de l'exploitation et du contact avec les usagers - pour les services urbains tels que la distribution d'eau, d'énergie, la voirie, la construction d'équipements éducatifs et sanitaires.

- le développement **d'emplois dans les services de proximité**. Des réseaux d'offre habitués à se rendre chez l'utilisateur, ou décidant de s'y rendre à partir de prestations individuelles, peuvent rencontrer un gisement d'activités et d'emplois considérables. Cette opportunité s'appuie sur le contexte général de développement de services de proximité, et notamment ceux qui se rendent au domicile, autour du domicile et dans les équipements collectifs. Les entreprises et artisans du BTP peuvent y trouver des marchés nouveaux, notamment en ce qui concerne la domotique, la sécurité ; mais aussi de nouveaux services aux

particuliers (entretien de l'habitat, jardinage, approvisionnement des personnes à domicile) ou encore dans des domaines nouveaux, dont ceux de la santé (soins à domicile) ou ceux du loisir et de la culture. Le « chèque-services » pourrait ainsi être étendu systématiquement vers les opérations de petite réparation, de maintenance, d'entretien de l'habitat et des espaces et lieux collectifs ; mentionner le chèque-services, néanmoins, aboutit à constater la nécessité, au moins dans un premier temps, pour solvabiliser des marchés, de consentir des transferts de productivité en provenance d'autres secteurs se traduisant par des aides fiscales ou des prix subventionnés.

2.2. COMPÉTITIVITÉ ET AVANTAGES SOCIAUX

Une des questions les plus délicates, qui revient largement dans les débats, est la contradiction qui existerait entre la recherche d'une compétitivité et l'octroi d'avantages sociaux lesquels viendraient augmenter le coût du travail et réduire cette compétitivité.

Cette opposition doit d'emblée être relativisée, puisque par exemple en RFA le coût du travail dans le secteur BTP est très élevé, ce qui n'empêche pas les entreprises de trouver des débouchés ; en Italie, on trouve aujourd'hui moins de marchés avec un coût du travail réduit de 25 % au moins, que l'on en trouvait avant la « *Tangentopoli* ». De fait, compte tenu du caractère encore très largement national et local, des marchés publics de construction d'équipements et des concessions de services urbains, ce secteur apparaît nettement comme un de ceux où, **si l'on a la volonté politique de le faire**, on pourrait éviter des dérégulations trop sauvages et permettre aux travailleurs du secteur de bénéficier d'un cadre de rémunération, de schémas de formations, de règles sociales claires concernant la répartition du travail dans la semaine, le mois ou l'année, d'avantages sociaux et familiaux divers. Certes, certains de ces avantages se répercuteront sur le prix pour l'utilisateur ou les consommateurs ; cependant, on peut se demander si les implications en seraient comparables aux hausses de prix permises, par exemple, aux sociétés nationales du secteur de l'eau et de l'assainissement, par les autorités locales, lorsqu'elles reprennent des réseaux en régie directe ou gérés par des SEM ou sociétés privées locales (il n'est pas rare de voir le prix de l'eau, par exemple, multiplié par cinq à dix en quelques mois).

Cela dit, il n'est pas souhaitable non plus de voir ce secteur excessivement protégé et à l'abri de toute compétition comme il y a encore peu en Grande Bretagne, ou en Italie. Il est donc nécessaire de **poser des règles du jeu dans le rapport entre le prestataire de services et l'autorité locale :**

- S'agit-il d'autoriser, et de flexibiliser, l'organisation du travail ? Dès qu'on parle de flexibilité, les syndicats - mais souvent aussi les patrons d'entreprise - sont en désaccord. Les premiers craignent la disparition de certains avantages sociaux, alors que les seconds craignent de bouleverser l'organisation de leur production tout en devant concéder d'autres avantages aux personnels. Pourtant, une flexibilité bien comprise, **offensive et négociée**, ne pourrait-elle favoriser, la compétitivité des entreprises, surtout des petites par rapport aux grandes, parce qu'elles sont par nature plus proches de la demande et attachées à un territoire d'intervention ? Ne pourrait-on, au niveau du secteur BTP ou de celui des services urbains, analyser de nouvelles structures de rémunération alliant rémunérations fixes et primes ; réorganiser les équipes de travail dans l'entreprise pour qu'elles utilisent mieux le même capital fixe ; recourir au temps partiel sans perte de statut ; externaliser certaines tâches pour essaimage en garantissant au créateur d'entreprises un retour possible ou une indemnisation raisonnable ?

- S'agit-il, ensuite, **d'organiser dans l'entreprise la pluritechnicité et la mobilité géographique ?** Celle-ci existe largement, mais l'évolution générale des marchés nécessite que l'on puisse demander aux salariés du secteur d'enrichir leurs qualifications et compétences : ceci nuirait-il à l'organisation de la profession en métiers constitués ? Certes, n'importe quelle entreprise de menuiserie, par exemple, ne peut devenir du jour au lendemain compétente en électricité ou en plomberie. Néanmoins, une coordination, qui peut passer par des structures spécifiques interentreprises dans les grands chantiers, accrue peut s'imposer. On peut même imaginer la mise à disposition de certains techniciens vers d'autres entreprises, imaginer **le travail en réseau**.

S'agit-il, ensuite, **d'alléger les charges sociales des entreprises du secteur ?** En ce qui concerne les PME (et moins peut-être, les artisans ou travailleurs indépendants qui ont des régimes différents), on peut imaginer de transformer le régime des charges en le rendant plus flexible en fonction de l'activité de l'entreprise et non de la masse salariale, et en tenant compte de l'effort de formation qualifiante de la PME. On pourrait aussi associer la fixation de niveaux

réduits de charges à l'obtention d'un certificat de qualité, ou d'autres dispositions touchant au caractère « citoyenne » ou « écocitoyenne » de l'entreprise, par exemple en faveur de l'insertion des exclus ou des chômeurs, donc intervenant pour contribuer à réduire certains déficits sociaux (voir plus loin §2.4).

2.3. QUALITÉ DES CONSTRUCTION ET DES SERVICES RENDUS

L'Etat se reconnaît parfaitement à travers des dispositifs législatifs et son administration de contrôle, dans le rôle de vérification de la qualité des travaux et services rendus par les entreprises du BTP et des services urbains. On a souligné plus haut comment ceci passe, d'abord, par **l'accréditation** des entreprises, ce qui suppose qu'on vérifie leurs compétences par rapport à des services à rendre. Compte tenu de l'extension et de la complexification des règles, notamment pour les grands travaux, il est clair qu'on ne saurait accréditer des entreprises de second oeuvre opérant sur des marchés locaux de la même façon que les grandes entreprises françaises, à rayon d'action national et international. Ceci plaide pour un **mécanisme d'accréditation souple et évolutif en fonction des efforts de l'entreprise pour se mettre aux normes et qualifier ses personnels.**

Par ailleurs, la question de la qualité des constructions et services rendus peut passer par des accords spéciaux avec les commanditaires, faisant mieux rentrer que par le passé la notion de qualité dans les critères d'attribution, ou explicitant les critères et prestations attendues en la matière dans les cahiers des charges ou des clauses techniques.

Mais la notion de qualité est surtout liée à la compétence, à la qualification des personnels et à la capacité de l'entreprise à organiser le rassemblement de ces compétences autour des chantiers ou la production des services urbains. Il y a, en Europe, une opposition entre un modèle d'entreprises plutôt qualifiées (Allemagne, Royaume-Uni) et un modèle d'entreprises à qualification variable et plutôt faible (Italie, Espagne). La France occupe une situation intermédiaire, malgré un dispositif impressionnant cofinancé par l'Etat et les entreprises de formation professionnelle continue, mais qui n'est pas utilisé à plein. **C'est le rôle des pouvoirs publics que d'associer les aides de l'Etat, l'obtention de normes et labels de qualité, à des politiques effectives de formation et de qualification** et non de les donner par principe sans contrepartie, au nom de l'impératif d'exportation ou de soutien - pour ne pas dire subvention - au maintien de l'emploi.

2.4. L'ENTREPRISE DE BTP CITOYENNE ET ÉCOCITOYENNE ?

Les entreprises du BTP et des services urbains, et particulièrement les PME, les artisans et les travailleurs indépendants ont dû subir, dans les dernières années, de nombreux bouleversements liés à la concentration du secteur, l'augmentation et la transformation des pratiques de sous-traitance, l'harmonisation de la réglementation, le tout dans un contexte de croissance ralentie par rapport aux années soixante, au début des années soixante-dix et à la reprise de la fin des années 1980.

Ce contexte est bien peu favorable, au moins en ce qui concerne les petites unités, à l'intégration de contraintes nouvelles et de modèles nouveaux. Dans un monde où s'exacerbe la dérégulation et la concurrence, au point de mettre en danger le modèle de régulation consensuelle des marchés par leur partage comme en Allemagne ou l'association systématique grandes entreprises - petites entreprises locales comme en Espagne, il reste peu de place pour le dialogue et la négociation avec les pouvoirs publics. Les entreprises ont à cet égard un double discours : il faut que les autorités publiques soutiennent l'activité et octroient des aides ; pour le reste, les entreprises doivent rester souveraines quant à leurs stratégies, leurs actions, leurs politiques du personnel, dans un cadre législatif et réglementaire souhaité le moins contraignant possible.

Pourtant, on note en Italie, en Espagne, en Allemagne et dans une certaine mesure au Royaume-Uni (voir les exemples des services « privatisés » repris par les anciens départements) que continuent à jouer des **systèmes de préférence locale**. Pour autant, l'intervention des autorités régionales, provinciales, municipales ne va guère au-delà. La solidarité s'arrête là où la politique de la concurrence le permet, et cet état de fait est encouragé par les « affaires ».

Un autre modèle existe, qui est parallèlement issu d'Allemagne (modèle rhénan), ou des Etats-Unis qui, sans renier la mise en concurrence généralisée des entreprises, tente d'explorer les voies d'un partenariat local pour le développement. Certes, chacun y reste responsable de ses propres options de développement. Néanmoins, celles-ci sont discutées en commun au niveau d'un **territoire pertinent**, et c'est **leur mise en relation et la simultanéité des décisions d'action locales qui entraîne en effet de relance apte à engendrer une nouvelle dynamique locale de développement**.

Bien qu'on ne puisse encore l'observer dans le cadre des monographies de cette étude, il est douteux qu'à long terme les autorités locales, de plus en plus saisies des problèmes de développement local et considérées comme responsables du devenir économique et de la création d'emplois au niveau local, se désintéressent d'un dialogue approfondi avec les entreprises intervenant localement. Si le chômage engendre la précarité, la pauvreté, l'abandon... à l'inverse, c'est l'action pour l'emploi et contre le chômage qui, au niveau local, permet de lutter pour l'insertion par l'économie et par l'habitat, et pour réintroduire dans certains territoires durement touchés par la crise le sens de l'effort et l'envie de tenter l'aventure économique.

Ceci suppose la mise en place de **contrats de soutien et de progrès** vis-à-vis d'entreprises citoyennes, voire écocitoyennes, dans le cadre de projets de développement à moyen et long terme. Il est frappant, aujourd'hui, de constater comment dans toute la Communauté européenne naissent des projets partenariaux de développement local et régional à moyen ou long terme, impliquant de multiples acteurs et devant déboucher sur une politique de renforcement de l'attractivité des territoires et de créations d'emplois. **Les entreprises du BTP et des services urbains apparaissent aujourd'hui bien peu investies dans cette démarche, comme si elles laissaient les autres organisations agir, en attendant des retombées possibles.**