Mieux connaître l'emploi public

Au cœur de la réforme de l'État, la gestion de l'emploi public est devenue un sujet majeur de préoccupation, dans un contexte marqué à la fois par des départs à la retraite massifs dans les prochaines années et par la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique.

Plus de 30 % des fonctionnaires de l'État en place en 2000 devraient partir à la retraite d'ici 2010 (Massal, 2002) : la perspective de ce profond renouvellement démographique a mis en évidence le besoin d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Vallemont, 1999 ; Cieutat et Tenzer, 2000 ; Observatoire de l'emploi public, 2002). Cette démarche suppose de s'appuyer sur des informations statistiques fiables et de mieux connaître les mécanismes qui régissent l'emploi dans la fonction publique, afin de les mettre en regard avec ceux qui régissent le reste du marché du travail.

Or, la connaissance statistique de la fonction publique a longtemps été insuffisante et relativement peu de travaux de recherches économiques ou sociologiques lui ont été consacrés jusqu'à présent.

Au cours de ces quinze dernières années, les critiques portées à l'encontre de la gestion des trois fonctions publiques (fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) ont été nombreuses (Fauroux et Spitz, 2000 et 2004). Il a été, en effet, reproché à l'État et plus généralement aux gestionnaires des trois fonctions publiques d'être dans l'incapacité de présenter un état tant quantitatif que qualitatif de la situation des personnels qu'ils emploient. Ainsi, dans son rapport particulier de janvier 2000, la Cour des comptes notait l'opacité de la gestion des personnels de la fonction publique. De même, l'OCDE souligne de manière récurrente la nécessité d'améliorer la connaissance statistique et la gestion de l'emploi public (OCDE, 1997 et 2003).

Parallèlement, l'essentiel des travaux d'études et de recherche sur le marché du travail ne concernaient que le secteur privé. La fonction publique était généralement exclue du champ de l'analyse et peu d'articles publiés dans les revues françaises lui étaient consacrés, alors même qu'elle concentre environ un quart de l'emploi total.

Les questions qui se posent à la fonction publique sont toutefois nombreuses : comment répondre aux attentes croissantes des citoyens en matière de services publics sans risquer de déséquilibrer le marché du travail au détriment du secteur privé ?, comment attirer, mais aussi conserver les talents dans un contexte prévisible de concurrence accrue avec le secteur privé ?, comment améliorer la performance globale des agents de la fonction publique ?

Les articles rassemblés dans ce dossier présentent quelques éléments qui tentent de répondre, en partie, à ces interrogations, dans un contexte où le système statistique public cherche à améliorer la connaissance de l'emploi public – avec notamment la création de l'Observatoire de l'emploi public (OEP) – et où les outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) se développent.

Mesurer l'emploi public et développer la gestion prévisionnelle

Créé en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public s'est vu assigner comme principale mission « *d'observer l'emploi public pour anticiper son évolution* ». Les premiers rapports de cet observatoire, rendus publics en 2001, 2002 et 2003, montrent le chemin parcouru depuis lors, tant en matière de transparence que de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

S'appuyant sur les recommandations du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) de janvier 1997 ainsi que sur les travaux réalisés par la Cour des comptes, l'Observatoire de l'emploi public a construit une méthodologie d'analyse permettant de clarifier les concepts d'emploi public et d'assurer la cohérence entre les différentes sources statistiques. En effet, entendu largement, l'emploi public englobe l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public. Au sens de la comptabilité nationale, l'emploi public désigne les personnels des administrations publiques financées par prélèvements obligatoires. Enfin, selon une approche plus juridique, il s'agit de dénombrer ceux qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et IV (1) du statut général de la fonction publique (définition par le statut de l'agent), ou ceux qui, fonctionnaires ou non-fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur). Le tableau de synthèse établi par l'Insee (Observatoire de l'emploi public, 2002 et 2003) replace l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés et permet ainsi d'estimer son importance selon le concept retenu. En décembre 2001, dans une acception juridique, les trois fonctions publiques employaient 5 millions d'agents, soit 22 % des salariés de métropole et des DOM, tandis que ce chiffre s'élevait à 5,7 millions d'agents selon le concept plus large retenu par la comptabilité nationale.

1. Titre I : droits et obligations des fonctionnaires (quelle que soit la fonction publique) ; Titre II : fonction publique de l'État, Titre III : fonction publique territoriale ; Titre IV : fonction publique hospitalière.

Parallèlement, les ministères et les gestionnaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont engagé des réflexions et des études prospectives. Dans le cadre des travaux d'élaboration de leurs stratégies de réforme, les ministères ont notamment développé leurs démarches de gestion prévisionnelle, cherchant ainsi à évaluer leurs besoins en compétences futures. Ces exercices, initiés il y a une quinzaine d'années, ont débouché sur la mise en place, en 1998, des plans pluriannuels de modernisation. Ces plans se sont généralisés et approfondis depuis la tenue du comité interministériel de la réforme de l'État du 12 octobre 2000 et la publication, par le Premier ministre, de la circulaire du 2 décembre 2002 sur la réforme de l'État. Ces démarches de gestion prévisionnelle sont devenues un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme discutées au Parlement à l'occasion du débat budgétaire et sont jointes au dossier soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat préalablement à la discussion de la Loi de finances.

La mise en œuvre de ces démarches de gestion prévisionnelle ne se déroule cependant pas sans difficultés. Elle suppose qu'ait été mené au préalable un examen critique des missions assignées à chaque ministère et une évaluation de l'impact de ces éventuelles redéfinitions sur leurs besoins en compétences nouvelles. Elle suppose également de pouvoir s'appuyer sur des travaux de recherche et d'études.

Emploi public et marché du travail : un champ d'étude en développement

Relativement peu abordée jusqu'ici dans les études économiques françaises, la question de l'emploi public est, au contraire, très présente depuis une vingtaine d'années dans la littérature économique internationale (Gregory et Borland, 1999). Elle constitue, en effet, un objet d'étude original dans la mesure où les prises de décision dans le secteur public ne sont pas conditionnées par les seuls mécanismes de marché, mais aussi en grande partie par l'environnement politique.

D'un point de vue théorique, le volume de l'emploi public ainsi que le niveau des salaires dans ce secteur devraient être déterminés de manière à maximiser le bien-être social. Deux objectifs conjoints sont poursuivis : un objectif d'efficacité, mais aussi un objectif d'équité. Le décideur public doit alors chercher à offrir les services publics les plus appropriés aux moindres coûts, et, parallèlement, viser à corriger certaines inégalités ou discriminations existant dans le secteur privé.

La mise en œuvre de ces deux objectifs suppose l'existence de mécanismes particuliers de contrôle des décisions. Tirole (1994) puis Laffont (1999 et 2000) ont ainsi proposé un schéma d'analyse novateur, qui fait aujourd'hui référence dans la théorie économique. Partant du constat que la plupart des acteurs sociaux poursuivent, également, des intérêts privés, des mécanismes de contrôle doivent être mis en place de façon à éviter les interférences entre intérêts privés et publics sans porter atteinte à l'initiative individuelle. Il s'agit en fait de garantir aux acteurs publics une autonomie suffisante tout en évitant le développement des intérêts particuliers.

À côté de ces travaux théoriques, de nombreuses études empiriques traitent des caractéristiques principales des marchés du travail publics.

Une première série de travaux s'attache à quantifier, avec des méthodologies diverses, les écarts de salaires entre les secteurs public et privé. En termes statistiques, il s'agit là d'un exercice difficile. Les premiers travaux en la matière, entrepris à la fin des années 1970 aux États-Unis, comparaient des salaires moyens par profession à un niveau très détaillé. Ils se sont ensuite focalisés sur l'analyse toutes choses égales par ailleurs. Enfin, les études les plus récentes mettent l'accent sur le traitement du biais de sélection associé au choix du secteur d'activité (cf. par exemple Dustmann et Van Soest, 1998). Si les résultats obtenus diffèrent entre les pays, un certain nombre de constats ont néanmoins été mis en évidence. Les distributions de salaires dans le secteur public sont, en général, plus resserrées que celles observées au sein du secteur privé. Les études menées dans la plupart des pays concluent également à un différentiel de salaire positif en faveur des salariés du public, et plus accentué pour les femmes que pour les hommes. Cependant, les résultats apparaissent, en général, assez sensibles au choix de la spécification économétrique utilisée.

Une deuxième série de travaux cherche à expliquer l'évolution du taux de syndicalisation dans le secteur public et son impact sur la détermination des salaires. Le plus souvent, les salaires dans le secteur public sont fixés dans un environnement institutionnel différent de celui du secteur privé. Si le contenu et les modalités de la négociation varient suivant les pays, celle-ci reste dans tous les cas largement dépendante du pouvoir syndical. Une des caractéristiques des fonctions publiques est leur taux élevé de syndicalisation : au cours des années 1990, ce taux était estimé en moyenne dans l'Union européenne à 50 % dans le secteur public contre 25 % dans le secteur privé (Booth *et al.*, 2001). Aux États-Unis, ces taux sont moins élevés, mais les fonctionnaires ont une probabilité deux à trois fois supérieure à celle des salariés du secteur privé d'adhérer à un syndicat. La plupart des travaux portant sur ce thème ont cherché à expliquer ces différences, en mettant l'accent sur l'environnement institutionnel ou encore sur la plus grande taille des établissements dans le secteur public.

Enfin, une troisième série de travaux tente de déterminer les motifs intervenant dans la décision d'intégrer la fonction publique. Dans tous les pays, les caractéristiques des biens et des services publics offerts déterminent, pour partie, celles de l'emploi public : plus axé sur l'éducation, la santé, les services sociaux et l'administration, le secteur public se révèle, en moyenne, plus féminin et plus diplômé que le secteur privé. Les différences de salaires, les conditions macroéconomiques (Krueger, 1988), les caractéristiques personnelles des salariés (aversion pour le risque, altruisme, goût pour le secteur public) conditionnent aussi le choix d'entrer dans le secteur public (Perry et Wise, 1990 ; Goddeeris, 1988). La détermination du poids relatif de ces différents éléments dans la décision d'intégrer le secteur public pose toutefois un problème d'identification. Les mêmes caractéristiques peuvent, en effet, être corrélées avec la propension individuelle à rechercher un emploi public et la probabilité à l'obtenir : des modèles de « file d'attente » tentent de résoudre cette difficulté en estimant séparément une fonction d'offre et une fonction de demande de travail (Heywood et Mohanty, 1995).

En début de vie active, la fonction publique française est très attractive

L'article de **Denis Fougère et Julien Pouget** s'appuie sur ces travaux de recherche internationaux et cherche à expliquer, sur données françaises, les raisons qui peuvent

déterminer l'entrée dans la fonction publique. Ils montrent notamment, sur données agrégées, que l'attractivité de la fonction publique est sensible à la conjoncture macroéconomique, et en particulier au niveau du chômage.

Au-delà de ces résultats obtenus à un niveau agrégé, l'originalité de l'article consiste à estimer, sur données individuelles, un modèle microéconométrique de choix de secteur d'activité en début de carrière. Ce modèle permet de conclure à la forte attractivité de la fonction publique et ce, quelle que soit la période examinée – de basse ou de haute conjoncture – et les caractéristiques des personnes concernées – femmes ou hommes, peu ou très qualifiés. Plus importante pour les femmes et les moins qualifiés, la probabilité d'être potentiellement intéressé par la fonction publique est toujours supérieure à 50 %.

Si le rôle du chômage dans la décision d'intégrer la fonction publique est plus fort en basse conjoncture, dans tous les cas l'écart salarial de début de carrière en faveur du public est déterminant. En fait, quels que soient le niveau d'éducation et le sexe, les jeunes salariés titulaires du secteur public ont, à caractéristiques individuelles données, toujours un intérêt financier à intégrer ce secteur. Ces résultats renforcent ceux préalablement obtenus par Fournier (2001) concernant les femmes et les moins qualifiés. Fougère et Pouget vont au-delà, en proposant un modèle structurel qui rend compte des mécanismes de choix de secteur, et dont l'estimation économétrique permet donc de corriger le biais de sélection. Ils montrent ainsi que, compte tenu de leurs caractéristiques non observables dans les enquêtes sur l'emploi (parmi ces caractéristiques non observées, il faut ranger notamment les filières de formation, mais aussi les aptitudes des personnes), tous les agents du secteur public nouvellement recrutés, y compris les hommes les plus qualifiés, gagneraient moins en début de carrière s'ils travaillaient dans le privé.

Toutefois, lorsque les fonctions publiques sélectionnent leurs agents titulaires, elles retiennent, parmi les personnes qui ont un intérêt à se porter candidat dans le public, celles qui obtiendraient les meilleurs salaires dans le privé. Si les fonctionnaires avaient fait le choix du secteur privé, ils gagneraient plus que leurs homologues, candidats potentiels dans le public, et qui n'ayant finalement pas été sélectionnés ont été embauchés par le secteur privé.

Le rôle de l'emploi public dans les trajectoires d'insertion des jeunes

Comme les auteurs précédents, **Vanessa di Paola et Stéphanie Moullet** s'attachent plus particulièrement à étudier le rôle de l'emploi dans le secteur public en début de carrière. Elles prennent en compte à la fois les emplois de titulaires et les emplois temporaires, et examinent la place de ces emplois dans les parcours d'insertion des jeunes, en analysant la période (1998-2001) marquée notamment par la création des emplois jeunes.

La source utilisée (l'Enquête *Génération 98* du Céreq) permet de reconstituer finement, au mois le mois, les périodes d'emploi et de non-emploi des jeunes sortants du système éducatif en 1998, pour construire une typologie de parcours d'insertion. Cette analyse descriptive confirme que le rôle de l'emploi public en début de carrière diffère notablement selon le sexe et le niveau de formation : les femmes et les plus diplômés s'insèrent plus rapidement et plus fréquemment dans le secteur public.

Le rôle précis des emplois temporaires dans le secteur public et le secteur privé pour l'accès à un emploi pérenne est difficile à évaluer, dans la mesure, notamment, où la période étudiée est inférieure à la durée contractuelle des emplois jeunes. Cependant, di Paola et Moullet fournissent quelques éléments permettant de juger de l'effet de ce type d'emploi sur la suite du parcours professionnel. Il semble que le passage par un emploi temporaire dans le secteur public accroisse les chances d'obtenir par la suite un emploi pérenne dans ce secteur, mais sans pour autant favoriser parallèlement l'insertion dans le secteur privé.

Les deux autres articles, ceux de Philippe Raynaud et d'Aline Pauron, précisent certaines des caractéristiques de l'emploi public. Leurs enseignements sont de deux ordres : de manière positive, ils contribuent à améliorer notre connaissance des trois fonctions publiques ; en négatif, ils illustrent les limites des sources spécifiques disponibles pour répondre à des problématiques propres à l'emploi public.

L'État reste le premier employeur public, mais la part de l'emploi territorial progresse

L'article de **Philippe Raynaud** présente un cadrage à moyen terme de l'évolution de l'emploi public. Au-delà du constat global sur le niveau et le taux de croissance cumulé des effectifs publics sur les vingt dernières années, un de ses enseignements concerne les disparités d'évolution des trois fonctions publiques. Après une forte augmentation au début des années 1980, la croissance des effectifs de l'État a adopté un rythme modéré conduisant, à moyen terme, à une augmentation cumulée des effectifs de la fonction publique d'État comparable à la croissance de la population active. L'État reste cependant le premier employeur public avec 52 % des emplois, mais il s'agit d'un constat en termes de stock et non de flux.

C'est la fonction publique territoriale qui connaît la plus forte croissance sur la période 1980-2001, en liaison avec la montée en puissance des missions confiées, sur l'ensemble de la période, aux instances territoriales. Cette constatation est d'importance en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, compte tenu de l'atomisation des employeurs dans cette fonction publique et du poids du recrutement local de ces personnels.

La période étudiée s'arrêtant en 2001, l'impact de la mise en place de l'aménagement et la réduction du temps de travail dans les trois fonctions publiques, et plus particulièrement dans la fonction publique hospitalière avec le plan triennal « hôpital », n'est pas encore visible.

En part relative, le développement de la fonction publique territoriale s'est fait au détriment de la fonction publique d'État, mais on ne dispose pas d'éléments permettant de chiffrer les transferts de personnels entre les deux fonctions publiques. Or, quand on s'interroge sur la capacité des marchés locaux de l'emploi à satisfaire simultanément les besoins de recrutement des administrations et ceux des PME confrontées dans un avenir proche au même phénomène de départs massifs à la retraite, savoir dans quelle mesure la croissance de l'emploi dans les collectivités locales est endogène à la fonction publique s'avère fondamental.

Au sein de la fonction publique d'État, la mobilité existe mais sous des formes spécifiques

L'article d'**Aline Pauron** aborde cette problématique sous un autre angle. Elle s'intéresse à la mobilité des fonctionnaires civils de l'État présents deux années consécutives, entre 1989 et 2001. Elle prend en considération trois types de mobilité, à la fois géographique, professionnelle (dans l'article on parle de mobilité structurelle) et catégorielle. La mobilité est un des enjeux fondamentaux de la gestion des ressources humaines dans la mesure où elle permet d'engranger du « capital humain » utile non seulement à l'individu mais également à l'entreprise ou à l'administration à laquelle il appartient. Elle favorise également la dissémination des savoirs. Contrairement aux idées reçues, la mobilité existe dans la fonction publique même si elle prend des modalités différentes de celles observées dans le secteur privé.

La mobilité géographique concerne, en moyenne, chaque année, près de 4 % des fonctionnaires de l'État. La mobilité catégorielle s'avère largement conditionnée par les mesures générales de reclassement décidées par les pouvoirs publics qu'il s'agisse, au début des années 1990, du reclassement des agents de catégorie D en catégorie C, ou au cours des années 1990, des transformations d'emploi ayant permis de constituer le corps des professeurs des écoles.

La mobilité structurelle est la plus difficile à appréhender. On touche là à une des limites de la source utilisée, les fichiers de paye des agents de l'État. L'étude ne mesure que les mobilités professionnelles fortes, correspondant à un changement de ministère ou de service à l'intérieur d'un ministère, sans toutefois retracer certaines d'entre elles comme la mise à disposition, dans laquelle le fonctionnaire demeure rémunéré par son administration d'origine. Toutefois, certains parcours professionnels traditionnels sont mis en évidence comme les échanges entre le ministère de la Justice et celui de l'Intérieur ou, au sein du ministère des Affaires étrangères, les allers et retours entre les agents en poste en administration centrale et ceux des ambassades et consulats. Pour aller plus loin et répondre à la question sur la perméabilité entre les fonctions publiques et les échanges avec le secteur privé, il conviendrait soit d'étudier des trajectoires individuelles, soit de disposer de sources transversales aux trois fonctions publiques, ou même à l'ensemble des salariés. À l'heure actuelle, seules des données d'enquête (et non pas des données administratives) permettent de réaliser cet exercice (Amossé, 2003 ; Dupays, 2003).

*
* *

Une analyse rigoureuse du marché du travail français ne peut faire l'économie de la prise en compte du secteur public. Cette approche peut être rendue difficile par les mécanismes institutionnels propres qui régissent ce secteur, mécanismes que les économistes ont moins de facilité à modéliser que ceux qui régissent le secteur privé : le marché du travail du secteur public est un marché pour l'instant assez segmenté, du fait de sa structure particulière par corps que l'on intègre par le biais de concours bien précis.

Ce dossier explore quelques pistes permettant de modéliser ou de mesurer ces mécanismes, qu'il s'agisse par exemple de l'entrée dans la fonction publique, ou bien des différentes formes de mobilité. Les analyses futures, en s'appuyant au besoin sur des données longitudinales, devront tenter de tenir compte de l'ensemble des caractéristiques des carrières offertes dans le secteur public : il s'agira de se pencher sur les aspects non monétaires et notamment les conditions de travail (Guignon et Vinck, 2003), mais aussi de mieux prendre en compte les aspects salariaux en analysant l'ensemble des carrières salariales ainsi que les retraites.

Marie-Christine Parent

Division exploitation des
fichiers administratifs sur
l'emploi et les revenus, Insee

Julien Pouget

Division salaires et
revenus d'activité, Insee,
Crest et IZA (Bonn)

Catherine Zaidman

Observatoire
de l'emploi public

BIBLIOGRAPHIE

- Amossé T. (2003)**, « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première*, n° 921.
- Booth A., Burda M., Calmfors L., Checchi D., Naylor R. et Visser J. (2001)**, « What Do Unions Do in Europe? » in Boeri T., Brugiavini A. et Calmfors L. (eds.), *The Role of the Unions in the Twenty-first Century*, Oxford University Press.
- Cieutat B. et Tenzer N. (2000)**, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Rapport pour le Commissariat général du plan, La documentation Française, Paris.
- Dupays S. (2003)**, « La mobilité dans la fonction publique : mythe ou réalité », Annexe n° 3 du *Rapport annuel d'activité de l'Observatoire de l'emploi public*, La documentation Française, Paris.
- Dustmann C. et Van Soest A. (1998)**, « Public and Private Sector Wages of Male Workers in Germany », *European Economic Review*, vol. 42, pp. 1417-1441.
- Fauroux R. et Spitz B. (2000)**, *Notre État : Le livre vérité de la fonction publique*, Éditions Robert Laffont, Paris.
- Fauroux R. et Spitz B. (2004)**, *État d'urgence : Réformer ou abdiquer, le choix français*, Éditions Robert Laffont, Paris.
- Fournier J.-Y. (2001)**, « Comparaison des salaires des secteurs public et privé », document de travail, Direction des Études et synthèses économiques, n° G2001/11, Insee.
- Goddeeris J.H. (1988)**, « Compensating Differentials and Self-Selection: An Application to Lawyers », *Journal of Political Economy*, vol. 96, pp. 411-428.
- Gregory R.G. et J. Borland (1999)**, « Recent Developments in Public Sector Labor Markets », in *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, Ashenfelter O. et Card D. (eds.), North-Holland, Amsterdam, pp. 3573-3630.
- Guignon N. et Vinck L. (2003)**, « Les conditions de travail dans la fonction publique », *Premières informations, premières synthèses*, n° 40.1 (octobre), Dares.
- Heywood J.S. et Mohanty M.S. (1995)**, « Estimation of the US Federal Job Queue in the Presence of an Endogenous Queue », *Économica*, vol. 62, pp. 479-493.
- Krueger A. (1988)**, « The Determinants of Queues for Federal Jobs », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 41, pp. 567-581.
- Laffont J.-J. (1999)**, *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Laffont J.-J. (2000)**, « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », in Conseil d'Analyse Économique, *État et gestion publique : actes du colloque du 16 décembre 1999*, La documentation Française, Paris, pp. 117-150.
- Massal P. (2002)**, « Les sorties de fonction à l'horizon 2018 : à partir de 2009, retour au calme progressif », Point Stat n° 02.02, DGFAP, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État.
- OCDE (1997)**, « La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE : sources, méthodes et résultats », document de travail n° GD(97)232.
- OCDE (2003)**, « Gérer la haute fonction publique : la réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE », document de travail n° GOV/PUMA(2003)17.
- Observatoire de l'emploi public (2001, 2002, 2003)**, *Rapport annuel d'activité 2001, 2002 et 2003*, La documentation Française, Paris.
- Perry, J.L. et Wise L.R. (1990)**, « The motivational Bases of Public Service », *Public Administration Review*, vol. 50, pp. 367-373.
- Tirole J. (1994)**, « The Internal Organization of Government », *Oxford Economic Papers*, n° 46, pp. 1-26.
- Vallemont S. (1999)**, *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation*, La documentation Française, Paris.