Opinions Libres

Le blog d'Olivier Ezratty

Stratégies de l'innovation, marketing, logiciels, Internet, convergence numérique dans l'audio-visuel

Trop d'Etat – Oui Mais Où Ca ?

Un petit essai sur la manière
de réduire le périmètre du service public
sans en affecter les missions

V 1.9

Olivier Ezratty

Conseil en Stratégies de l'Innovation

28 avril 2007

A propos de l'auteur

Olivier Ezratty

Conseil en Stratégies de l'Innovation

Email : olivier@oezratty.net

Blog : http://www.oezratty.net

Olivier Ezratty conseille les entreprises des secteurs high-tech et des médias pour l'élaboration de leurs busines plan, stratégies marketing et produits. Il leur apporte une triple expertise : technologique, marketing et management ainsi que la connaissance des écosystèmes dans ces domaines. Il est également Conseil Expert d'INRIA Transfert et professeur vacataire à l'Ecole Centrale Paris. Il s'intéresse notamment à l'impact de la convergence numérique dans la société et dans les métiers de la communication et du marketing. Olivier Ezratty est un conférencier régulier dans tous ces domaines aussi bien en intra qu'en interentreprises. Il a réalisé depuis 2006 des missions diverses et notamment pour L'Oréal, le Crédit Agricole, Pierre et Vacances, pour le groupe Skyrock ainsi que pour différentes sociétés d'investissement en capital risque. Il accompagne par ailleurs des startups dans leur développement, notamment le site de recommandations culturelles U-Lik, la société Zap-Meeting qui propose des solutions de gestion de présentation pour les entreprises ainsi que Voluntis, un éditeur de logiciels de suivi de traitement de maladies de longue durée. Il est auteur de différents rapports, notamment de Visite du Consumer Electronics Show, ou sur l'accompagnement des jeunes startups en France.

Le parcours professionnel d'Olivier Ezratty débute en 1985 chez Sogitec, une filiale du groupe Dassault, où il est successivement Ingénieur Logiciel, puis Responsable du Service Etudes dans la Division Communication. Il initialise des développements sous Windows 1.0 dans le domaine de l'informatique éditoriale.

Entrant chez Microsoft France en 1990, il y acquiert une expérience dans tous les domaines du mix marketing: produits, canaux, marchés, communication et relations presse. Il lance la première version de Visual Basic en 1991 ainsi que celle de Windows NT en 1993.

Olivier Ezratty prend en charge la Direction Marketing et Communication de Microsoft France en juillet 1998. Il supervise la refonte des outils de communication interne et externes de Microsoft, lance un nouveau code de communication, revisite les relations presse, prépare le passage à l'Euro et à l'An 2000 pour les clients et partenaires, et lance notamment Windows 2000 et Office 2000. En mai 2001, Olivier Ezratty devient Directeur de la Division Développeurs et Plate-forme d'Entreprise dont il assure la création en France. Cette division a pour mission de faire adopter la plate-forme d'entreprise Microsoft par les développeurs, les responsables informatiques, les architectes logiciels, les éditeurs de logiciels ainsi que dans l'enseignement supérieur et la recherche. Il y lance la plate-forme .NET, de nombreux partenariats avec l'enseignement supérieur, la recherche et les éditeurs de logiciels français et les premiers grands projets .NET dans les grandes entreprises. Il quitte Microsoft en 2005 pour se lancer à son compte dans l'accompagnement de l'innovation avec une orientation grand public.

Olivier Ezratty est Ingénieur de l'Ecole Centrale des Arts et Manufactures, promotion 1985, Option Informatique Générale.

Ce document vous est fourni à titre gracieux et est sous licence « Creative Commons ».

Table des matières

Introduction **5**
Le trop d'Etat dans la présidentielle 5
Le chiffrage des programmes de la campagne présidentielle 6
Le besoin de benchmarking 7
Ma méthode d'investigation 7
Ma motivation 7
Ce que j'aimerai voir changer 8

Le secteur public en France **9**
Structure de la dépense publique 9
Les fonctionnaires 14
Liens avec l'Union Européenne 18
Une masse d'information disponible pour le citoyen… qui a du temps! 18

Les grandes missions de l'Etat **20**
Education Nationale, Recherche et Enseignement Supérieur (97md€) 20
Défense Nationale (39,5md€ en 2007) 25
Sécurité (16md€ en 2007) 27
Justice (7md€ en 2007) 28
Emploi, cohésion sociale et logement (21md€) 29
Finances publiques et économie (13,9md€) 32
Transports (8,8md€) 35
Fonctionnement des pouvoirs publics (8,5md€) 37
Agriculture (3md€) 40
Culture et médias (3,2md€) 43
Le reste du budget de l'Etat 44

Sur les aides aux entreprises **46**
Les aides Européennes 46
Les aides de l'Etat 46
Les aides des collectivités locales 49
Les aides à la création d'entreprises 49
Les aides à l'innovation 50

Sur la protection sociale **51**
Vue d'ensemble 51
Prélèvements sociaux 52
Maladie 52
Famille 53
Retraites 53
Chômage 54

Sur la dette publique **60**
Le remboursement de la dette 60
Comment stabiliser la dette 60
Comparaison européenne 61

Sur la fiscalité **63**
Structure des recettes de l'Etat 63

Qui paye l'impôt sur le revenu....64
Taxer les riches et les entreprises….65
Sur les collectivités locales....68
Les moyens des collectivités locales....68
Les transferts de responsabilités de l'Etat....69
La fragmentation administrative française....70
Approches de réduction du budget de l'Etat....72
L'approche top-bottom....72
L'approche bottom-up....73
L'approche "structurelle"....73
Les économies transversales....74
L'approche ressources humaines....74
Vision budgétaire des économies potentielles....74
Sources d'informations et références....76
Historique des révisions....77

Introduction

Dans le débat de l'élection présidentielle 2007 et depuis bien avant, il est de bon ton de fustiger le "trop d'Etat". Le sujet est de plus en plus d'actualité avec la croissance de la dette de la France, dette qui a bénéficié d'une « notoriété » accrue après la publication du rapport Pébereau et son utilisation par Thierry Breton en 2006.

Je me propose ici de creuser un peu le sujet pour découvrir la structure du budget de l'Etat et de la puissance publique en général, ainsi que d'identifier de potentielles économies sans pour autant remettre en cause les missions de l'Etat.

Ma démarche cherche à rationnaliser un peu le débat, et à être plus analytique que politique, même si j'ai certains penchants, notamment pour l'encouragement à l'entreprenariat.

Le trop d'Etat dans la présidentielle

Du côté de la présidentielle, le thème du « Trop d'Etat » est abordé de manière diverse :

- A **droite**, Nicolas Sarkozy a ainsi intégré dans son programme le fait de ne pas remplacer la moitié des fonctionnaires qui partent à la retraite. Cela donne trop l'impression d'être effet de manche et de communication simplificatrice car une telle mesure, si elle a peut-être un sens au niveau global, ne peut pas s'appliquer de manière uniforme dans tous les services de l'Etat et des collectivités locales (*voir précisions plus loin*). On entend aussi parler de gains d'efficacité, mais sans plus de détails[1].
- Au centre, **François Bayrou** ne s'engage pas trop comme à son habitude. Quand on lui demande où on peut faire des économies dans l'Etat, il répond elliptiquement : « là où il y a de la paperasserie ».
- A **gauche**, on évite soigneusement ce sujet qui pourrait fâcher et on parle d'un Etat fort et qui prend ses responsabilités, comme dans l'affaire Airbus. On y parie sur la relance de l'économie par la confiance. Et ainsi, de résorber les déficits. On parle aussi de focaliser les aides aux entreprises là où elles sont vraiment nécessaires, en fustigeant régulièrement les grands groupes industriels[2].
- Chez d'**autres**, on prône la réduction ou la suppression des charges sociales, qui pèsent effectivement lourd sur les charges des entreprises, notamment des PME. Mais les candidats oublient évidemment que les charges dont ils réclament la baissent servent à financer la protection sociale. Et que les supprimer viserait à supprimer au passage cette protection. Bref, on parle toujours de baisser les recettes, mais pas les dépenses. Certains autres proposent des mesures plus ou moins farfelues qui augmenteraient significativement le budget de l'Etat, d'Arlette Laguiller à Jean-Marie Le Pen, ce dernier souhaitant par exemple le doublement du budget de la défense nationale[3].

Le problème de la démarche comme des prises de position de la totalité des candidats à la Présidentielle, c'est qu'elle est indifférenciée et qu'elle évite soigneusement de dire où il a trop d'Etat. C'est plus facile de dire qu'il faudra ajouter des hôpitaux ici, des juges là, ou telle aide par ci ou par là,

---

[1] Voir le programme de l'UMP pour 2007 sur http://viphttp.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf qui sert de socle à celui de Nicolas Sarkozy sachant ce dernier n'a pas formalisé son propre programme à l'instar de Ségolène Royal avec son « pacte présidentiel ».

[2] Voir le programme de Ségolène Royal sur http://www.desirsdavenir.org/actions/telecharge_pacte.php qui est soutenu et détaillé dans le projet du Parti Socialiste sur http://www.box.net/public/static/ug4o8qcn2l.pdf. La confiance, c'est surtout celle des entrepreneurs. Et le programme du PS, s'il comprend quelques mesures pour les TPE et créateurs d'entreprises, n'est pas tant que cela favorable aux entrepreneurs.

[3] Soit 2,2% du PIB tout de même. Et largement plus que ce que couterait « l'immigration » à la France, que Le Pen comme De Villiers se proposent d'économiser!

que de donner des indications de là où devront être effectuées des coupes, sévères ou non. On évite évidemment de froisser les enseignants qui constituent à la fois le plus gros contingent de fonctionnaires, et un gros paquet d'électeurs.

Pourtant, il faudra réduire les dépenses de l'Etat si l'on veut dégager des marges de manœuvre pour à la fois réduire la dette publique et financer des avancées économiques et sociales dans le pays.

Eviter les problèmes qui fâchent est "normal". C'est la politique. C'est la démagogie qui consiste à ne pas froisser telle ou telle partie de l'électorat. Tout du moins, avant les élections.

Pourtant, une telle démarche devrait être entamée pour savoir où est donc ce "trop d'Etat" en France. Le niveau des prélèvements en France qui financent la puissance publique est en effet l'un des plus élevés du monde.

Le chiffrage des programmes de la campagne présidentielle

On peut évidement remettre en cause le bien fondé de ces coupes proposées du nombre de fonctionnaires à droite. Mais il faudrait déjà commencer par ne pas prévoir de dépenses supplémentaires. Je fais donc mien ce commentaire d'économistes qui trouvent absurde que Ségolène Royal autant que Nicolas Sarkozy multiplient les promesses qui représentent plus de 35md€ de dépenses supplémentaires dans le meilleur des cas, rien que pour l'Etat. Pour l'une comme pour l'autre, avec peut-être des effets économiques positifs induits, mais assez hasardeux.

Nicolas Sarkozy promet de plus des baisses de prélèvements, certaines allant un peu trop loin comme la suppression de certains droits de succession. Mais ces baisses ne devraient effectivement avoir lieu qu'après qu'un nettoyage du budget de l'Etat et une stabilisation de la dette qui lui permette d'absorber ces baisses de recettes.

François Bayrou ne fait pas mieux car s'il équilibre bien ses propositions de dépense avec des économies ou recettes supplémentaires, il ne s'attaque pas véritablement à la "surface" de l'Etat. Et sa proposition de loi interdisant d'utiliser le déficit budgétaire pour financer le fonctionnement de l'Etat, et pas les investissements, est un non sens. En effet, le déficit sert aujourd'hui à payer les intérêts de la dette, même pas à investir[4]!

Je ne parle pas des autres candidats car leurs notions d'économies ne vont en général pas bien loin et ils n'ont pas de programme assez complet pour être analysé. On trouve en vrac des suppressions violentes de charges sociales pour les PME, sans financement des dépenses associées de protection sociale, des suppressions d'impôts sur le revenu, des augmentations significatives du SMIC sans amélioration de la compétitivité des entreprises concernées, ou le doublement du budget de la défense (chez Le Pen), soit à lui tout seul 39md€… Bref, ce n'est pas très sérieux!

C'est en partie liée au fait qu'ils ne sont pas affiliés à des partis représentés à l'Assemblée Nationale. La substance des programmes des grands candidats de la Présidentielle provient beaucoup en effet du travail de leurs députés au sein de leur groupe parlementaire. Et pas juste des "débats participatifs" qui s'ils permettent d'identifier des besoins au niveau de la population, ne permettent pas pour autant de définir des orientations stratégiques sur la manière de les satisfaire et de les prioritiser.

Les candidats, souvent de gauche, évoquent souvent des réformes de la fiscalité. Souvent, plus taxer encore plus "les riches" alors qu'ils le sont plutôt plus que dans la moyenne européenne. Et que les faire encore plus fuir de France (soit intuitu personae, soit les entreprises et leurs sièges) ne ferait qu'appauvrir la France.

[4] Nicolas Sarkozy a fait la même proposition lors d'une conférence de presse le 2 avril 2007. Tout en proposant la création d'un Ministère des Affaires financières visant à simplifier la procédure budgétaire et à rendre les Ministères plus autonomes dans la gestion de leur budget.

Si la question de la fiscalité mérite d'être revue pour réduire le périmètre de l'Etat, c'est dans les économies sur le coût de la collecte. Mais dans l'ensemble, la fiscalité est un sujet à part au regard de celui de la réforme de l'Etat et de la diminution des dépenses publiques.

Le besoin de benchmarking

Des comparatifs qualitatifs et quantitatifs s'imposent entre grands pays. Pourtant, il n'en existe pas de sérieux qui pointent de manière globale là où se situent les grandes différences. Avec une analyse des budgets, des effectifs, autant de fonctionnaires que dans les sociétés privées qui assurent des missions de service public (comme le recouvrement des impôts, qui est sous-traité dans certains pays scandinaves). Il faut donc aller à la pêche aux informations pour reconstituer ce benchmark.

Les benchmarks fournissent souvent une analyse quantitative mais pas qualitative. Il faut alors prendre du recul sur les chiffres et adopter une vision d'ensemble du sujet.

Il y a en tout cas quelques principes simples qui pourraient être appliqués dans la manière de gérer l'Etat pour faire quelques économies. Nous y reviendrons.

Ma méthode d'investigation

En m'appuyant en grande partie sur les documents de la Loi de Finances 2007, je suis parti à la découverte de la composition du budget de l'Etat côté dépenses, en regardant aussi l'aspect recettes. J'ai récupéré le plus souvent les données sous forme de copier/coller de pages HTML que j'ai ensuite intégrées dans un tableur pour les analyser et les présenter de manière comestible. Il est d'ailleurs regrettable qu'à part à l'INSEE, on ne puisse pas trouver les données « de l'Etat » sous forme de tableaux faciles à exploiter.

J'ai cherché où se trouvaient les bizarreries du système à la fois par une vue d'ensemble, et en profondeur. Je voulais connaitre les ordres de grandeur de ce dont les candidats parlaient. Car souvent on les évoquer avec le même niveau d'importance de mesures qui coutent des milliards d'Euros, ou des dizaines de millions. L'inculture économique des candidats à la présidentielle est d'ailleurs consternante lorsque l'on assiste à de nombreux débats télévisuels.

J'ai identifié une part des dépenses supérieures à la moyenne européenne qui s'expliquent facilement par la situation géopolitique de la France. Une autre est liée à l'historique et aux couches ajoutées années après années et à la structure administrative de la France. Enfin, l'interventionnisme de l'Etat dans presque tous les domaines de l'économie est patent, mais pourtant pas facile à limiter.

Mais l'Etat n'est pas le seul objet à observer. Le gros de la croissance des dépenses publiques de ces 20 dernières années provient non pas de l'Etat mais du système de protection sociale et des collectivités locales. Même quand on fait abstraction du transfert de responsabilité de l'Etat vers les collectivités locales. Je ne vais pas pour autant creuser en détail la protection sociale dans ce document. Je me focaliserai dans un premier temps sur l'Etat et sur certaines de ses ramifications avec les collectivités locales.

Ma conclusion détaillée à la fin de ce document est relativement simple : il faudrait commencer par défragmenter la puissance publique en France. Que ce soit au niveau des administrations de l'Etat, de l'architecture même des collectivités locales, l'une des plus complexes d'Europe et même peut-être du monde. Et enfin, au niveau des lois, et en particulier de la fiscalité qui au delà d'être élevée dans son ensemble, est complexe, donne lieu à des mécaniques de redistribution alambiquées et donc entraine une complexité qui pourrait être réduite sans pour autant affecter la nature redistributrice de la fiscalité et du budget de l'Etat.

Ma motivation

Grande question: pourquoi donc me suis-je lancé là dedans? Et bien, c'est la campagne présidentielle qui m'y incite. Je suis agacé du manque de pédagogie des politiques et des médias et des ana-

thèmes et autres propositions jetées un peu en l'air, sans en comprendre les tenants et les aboutissants. Et je me suis dit qu'il y avait un besoin de vulgarisation de ce sujet.

Donc, je creuse pour en savoir plus à la fois pour ma gouverne personnelle et pour en faire profiter les autres. Et comme l'économie et l'innovation sont liées indirectement à la dépense publique, je ne m'éloigne pas tant que cela de mon cheval de bataille: comment réussir dans l'innovation, particulièrement en France. On y arrivera d'une manière ou d'une autre.

Creuser le budget de l'Etat était également un moyen de voir ce que faisait le gouvernement. Contrairement à l'idée répandue, il fait beaucoup de choses. Et adapte son budget aux grandes priorités. Là où « cela fait mal » - par exemple, dans le logement, dans les villes et « banlieues », dans les prisons ou dans l'apprentissage – le gouvernement a augmenté les crédits et lancé des programmes conséquents. Mais il communique assez mal sur le sujet.

Je voudrais signaler que je me base uniquement sur une recherche d'informations publiques sur Internet. Sans autre expertise que cela. La magie de l'Internet, c'est qu'il met à la disposition du citoyen un paquet d'informations pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. Si je me sens mieux informé après cette démarche, je n'ai pas l'impression d'être devenu expert pour autant, donc si le courage vous en dit, à vous de compléter…

J'ai cependant bien conscience des limites de mon approche. Je ne suis qu'un « amateur » qui a cherché à se documenter avec les moyens du bord.

Ce que j'aimerai voir changer

Il y a quelques pratiques de la vie politique que j'aimerai bien en tout cas voir évoluer :

- Premièrement, que les ténors de la politique fassent preuve de plus de **pédagogie** lorsqu'ils expliquent leur programme économique. En sus d'une certaine honnêteté intellectuelle qui manque souvent. Il serait bon également que l'incompétence et le manque de bon sens en macroéconomie ne soient plus légion comme aujourd'hui. Et que les véritables spécialistes économiques des partis s'expriment plus souvent.
- Secondement, que les **médias chauds** ne laissent pas passer comme ils le font actuellement autant d'insanités économiques. Je rêve d'un format d'émission politique où les politiques débattraient et où des économistes viendraient ensuite (ou pendant) décortiquer les mesures pour en démonter le bienfondé[5].. Evidemment, les politiques ne joueraient pas forcément le jeu comme cela au départ. Mais il suffit qu'il y en ait un ou deux qui acceptent pour que les autres se sentent obligés de suivre et de revoir leurs leçons.
- Troisièmement, que les politiques expliquent avec des données indépendantes les **conséquences de leurs programmes après-coup** pour que l'on puisse juger de leur bien fondé.

[5] Je n'ai jusqu'à présent vu qu'une seule émission où l'animatrice reprenait les erreurs des politiques et faisait preuve d'une assez bonne connaissance de ces sujets, sur France 3. Mais j'ai oublié le titre de cette émission, et ce n'est pas France Europe Express.

Le secteur public en France

Le secteur public en France comprend trois composantes qui interagissent d'une manière complexe d'un point de vue budgétaire:

- L'**Etat** et ses services généraux qui assurent l'éducation (+ enseignement supérieur + recherche), la défense, la sécurité, la justice, les affaires étrangères, l'équipement, la culture et un tas d'autres missions diverses. Il est financé par la fiscalité des particuliers et des entreprises, ainsi que par des rentrées diverses non assimilables à des taxes (Française des Jeux, bénéfice des entreprises publiques dont l'Etat est actionnaire, etc).
- Les **Collectivités Locales** qui assurent une part de la protection sociale comme le RMI, les infrastructures - notamment de l'éducation - et des services locaux divers. Elles sont financées par la fiscalité locale, la taxe professionnelle, par des revenus de services locaux, et aussi, en grande partie par l'Etat.
- La protection **sociale et de santé** qui couvre les dépenses de santé, de retraite, l'assurance chômage, le soutien aux familles, et tout un tas d'allocations spécifiques (aide au logement, etc). Elle est financée principalement par les prélèvements sociaux sur nos feuilles de paye et par la CSG/RDS qui affecte autant les salaires que les revenus de patrimoine.

Dans chacune de ces branches, la France présente des spécificités qui expliquent une dépense publique élevée, et la nécessité de réformes et d'économies. Mais il est difficile de les "choisir" juste sur un plan émotionnel. Il faut y regarder de près sur les chiffres. Avec à la fois un regard qualitatif, et un regard de contrôleur de gestion.

Avant de se lancer dans des plans sur la comète sur les économies à faire, il est bon d'avoir une vue d'ensemble des budgets correspondants. Ce que quasiment personne n'a. Sauf quelques spécialistes et politiques, probablement un peu perdus devant l'immensité du domaine.

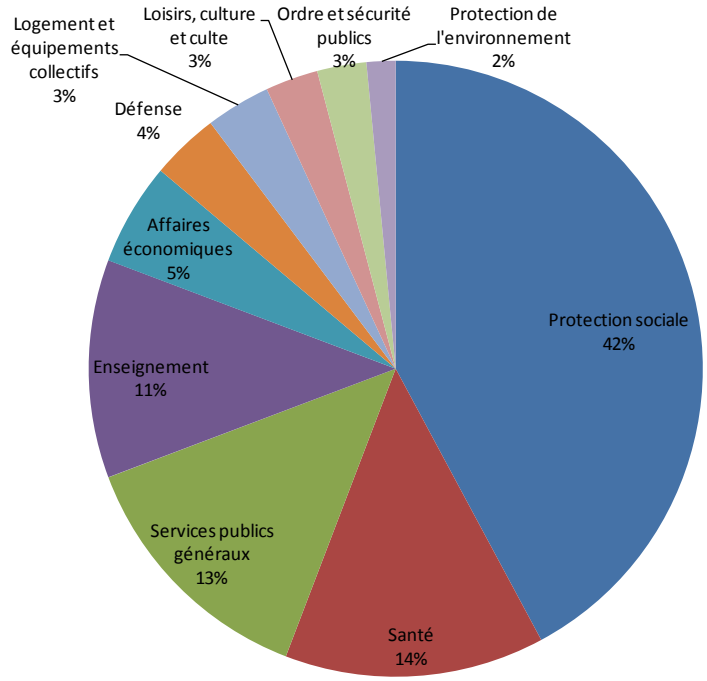
Structure de la dépense publique

Commençons en approche "top bottom", avec la structure des dépenses publiques en France par grandes catégories, telles que structurées par l'INSEE[6] dans le graphe suivant.

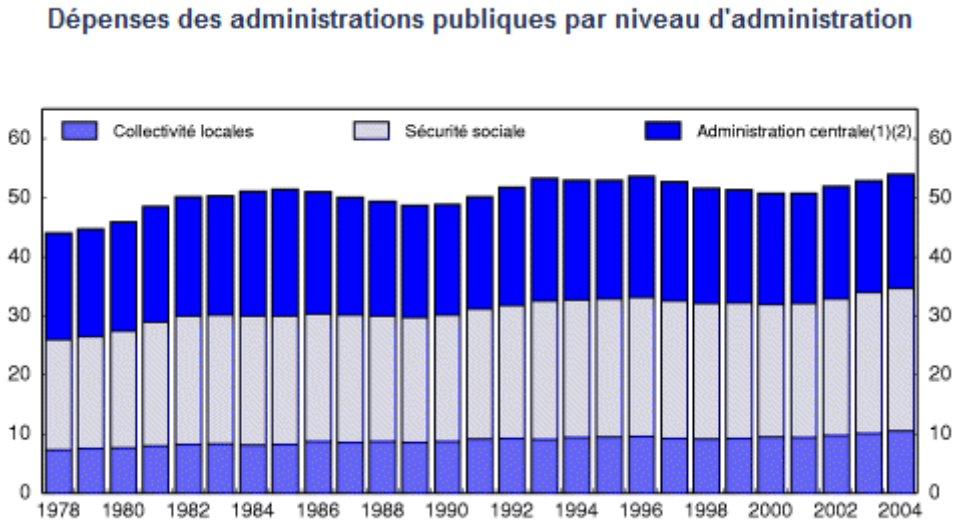
La protection sociale et la santé arrivent en premier, suivie des services généraux de l'Etat (qui agglomèrent un tas de choses), puis l'enseignement, les affaires économiques, la défense, etc. Cela représente aux alentours de 55% du PIB de la France. Même si la dépense est ensuite, heureusement, réinjectée en grande partie dans le secteur privé. C'est d'ailleurs là que le bas blesse en France : on croit que c'est un cercle vertueux alors qu'il ne l'est pas vraiment. La dépense privée créatrice de richesses nettes en France relève de la production matérielle ou immatérielle de biens, et de leur exportation. Le reste est de l'économie interne au pays.

[6] Source des données : http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1102/ip1102.html.

Dépense Publique en 2005, Source INSEE
Total de 920md€ sur PIB de 1700

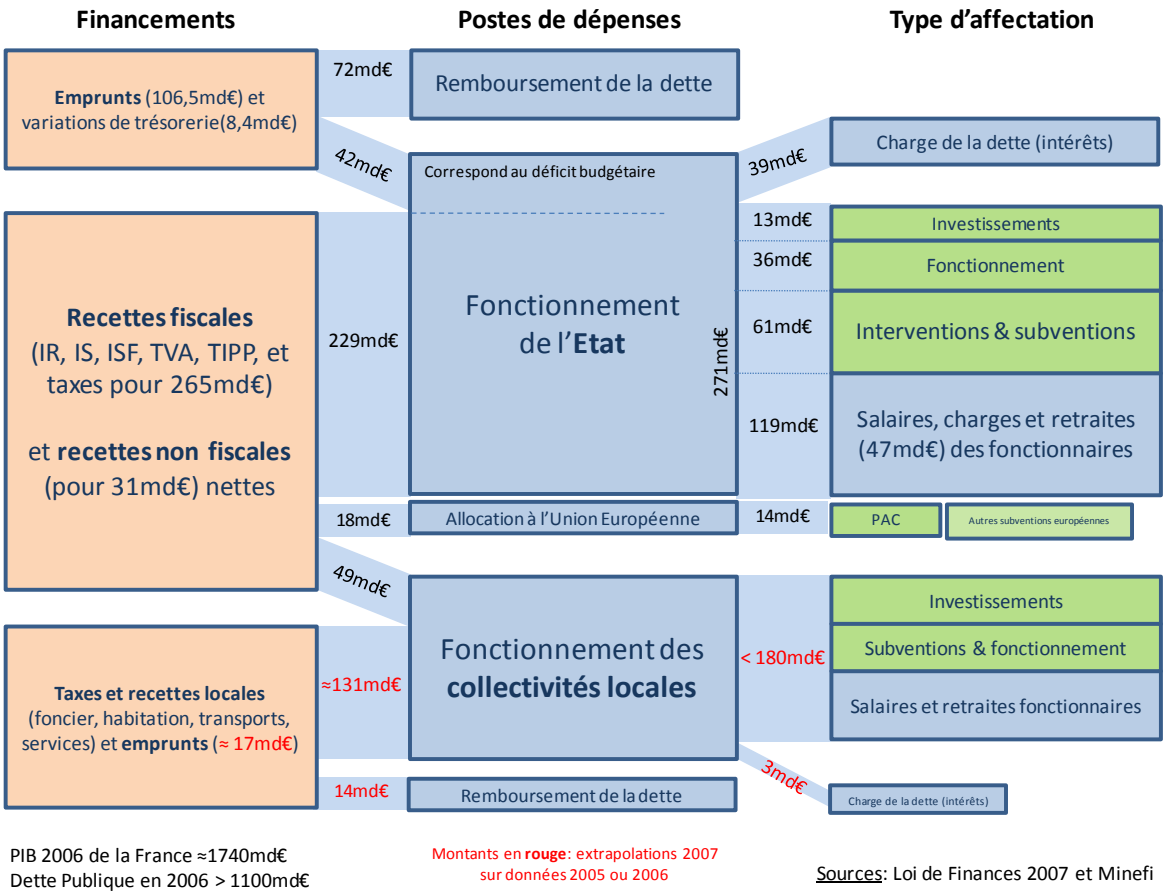


Voici la progression de ces dépenses en pourcentage du PIB depuis 1978[7] qui montre le poids croissant de la protection sociale et des collectivités locales et la relative modération de l'Etat:



Si l'on se focalise sur l'Etat et les Collectivités Locales, voici une petite décomposition des grandes masses de flux financiers, des recettes aux dépenses:

[7] Source : OCDE. « Etude économique de la France 2005: Accroître la viabilité et l'efficience du système budgétaire »

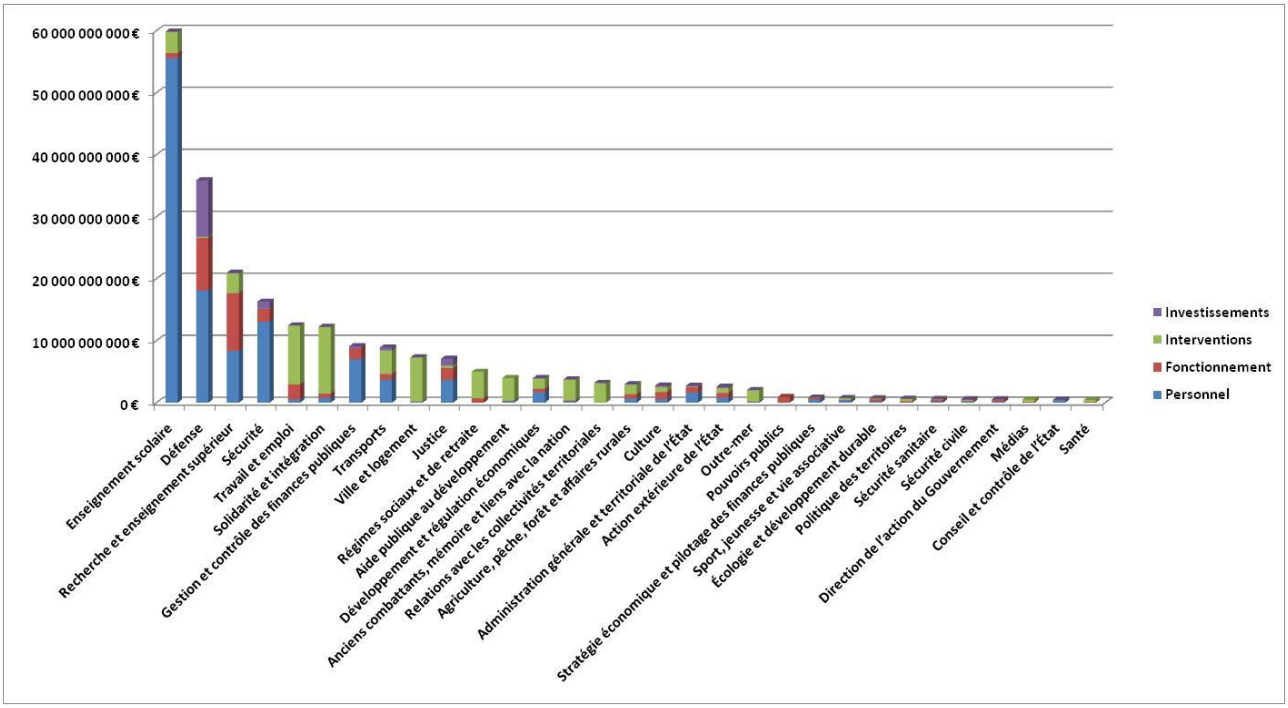


J'ai essayé en un coup d'œil de montrer le poids de la dette publique et les flux associés, et l'articulation entre Etat, Collectivités Locales et Union Européenne. Chaque flèche mérite un roman. Le mieux pour en savoir plus est de consulter la Loi de Finances 2007. Mais ce n'est pas de la tarte de s'y retrouver dans la comptabilité publique[8]!

La France empruntera donc en 2007 l'équivalent de 6% de son PIB, soient 105md€ pour financer son déficit budgétaire de l'Etat et le remboursement de sa dette. Le déficit est d'ailleurs indirectement alloué quasiment intégralement au financement des intérêts de la dette. Le déficit des collectivités locales est assez modéré et en voie de résorption, ne serait-ce que parce que les communes n'ont pas le droit d'avoir de budgets déficitaires. Et les comptes de la protection sociale sont régulièrement au rouge, et financés chroniquement par l'Etat et la RDS. Mais ce déficit n'est qu'aux alentours du tiers de celui de l'Etat. Le poids de la dette, de près de 1200md€ est évidement insupportable, même s'il est voisin de celui de grands pays comme les USA ou le Japon et un peu supérieur à la moyenne européenne. Cumulé aux retraites à venir, il fait peser sur les générations futures un risque financier très élevé.

Si l'on zoome sur les dépenses de l'Etat par poste, on découvre ceci, à savoir le poids de chaque Ministère et la répartition entre dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'interventions ou subventions:

[8] La lacune de ce graphe est de ne pas y faire apparaitre les « dépenses fiscales » qui sont des manques à gagner d'impôts et taxes liés à des réductions spécifiques. Il y en a des dizaines de milliards en tout. Je n'ai pas réussi à trouver un tableau qui fasse la synthèse de ces dépenses fiscales.

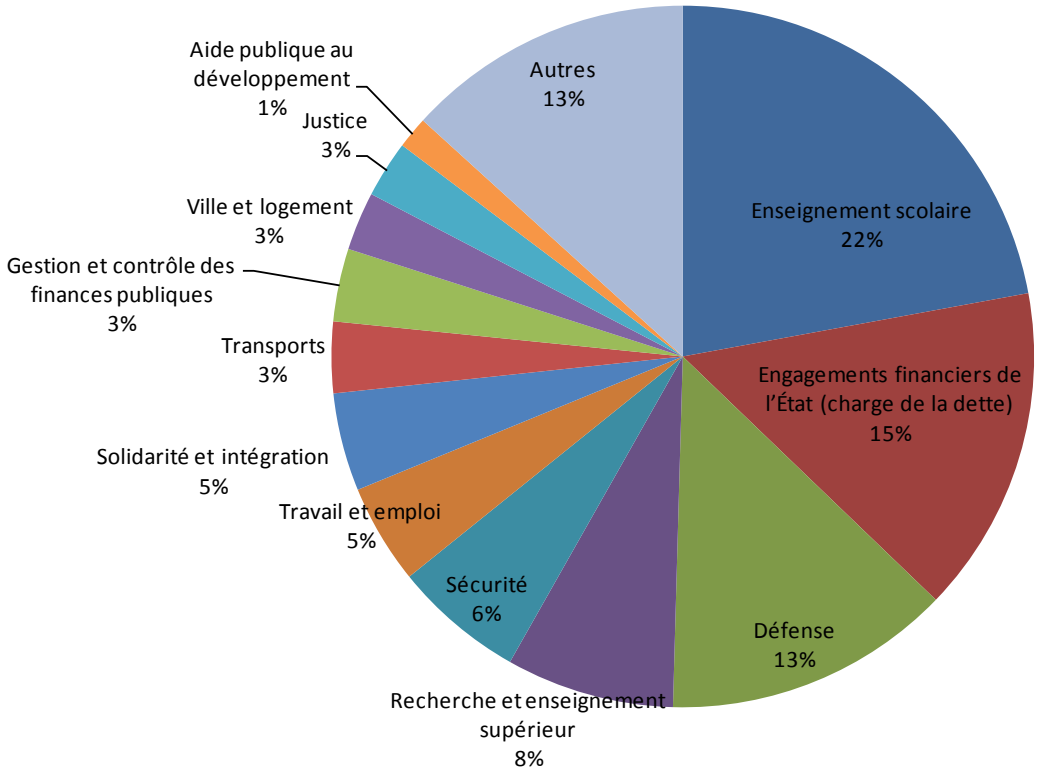


Dans la loi de finance 2007, 82% du budget de l'Etat est concentré sur les pôles de l'enseignement et de la recherche, de la défense, la sécurité et la justice, travail/transport/villes, et sur la gestion des finances publiques (incarnée par le Ministère des Finances aussi dénommé Minefi pour faire court). Le budget de l'Etat n'échappe donc pas à la règle des 80/20.

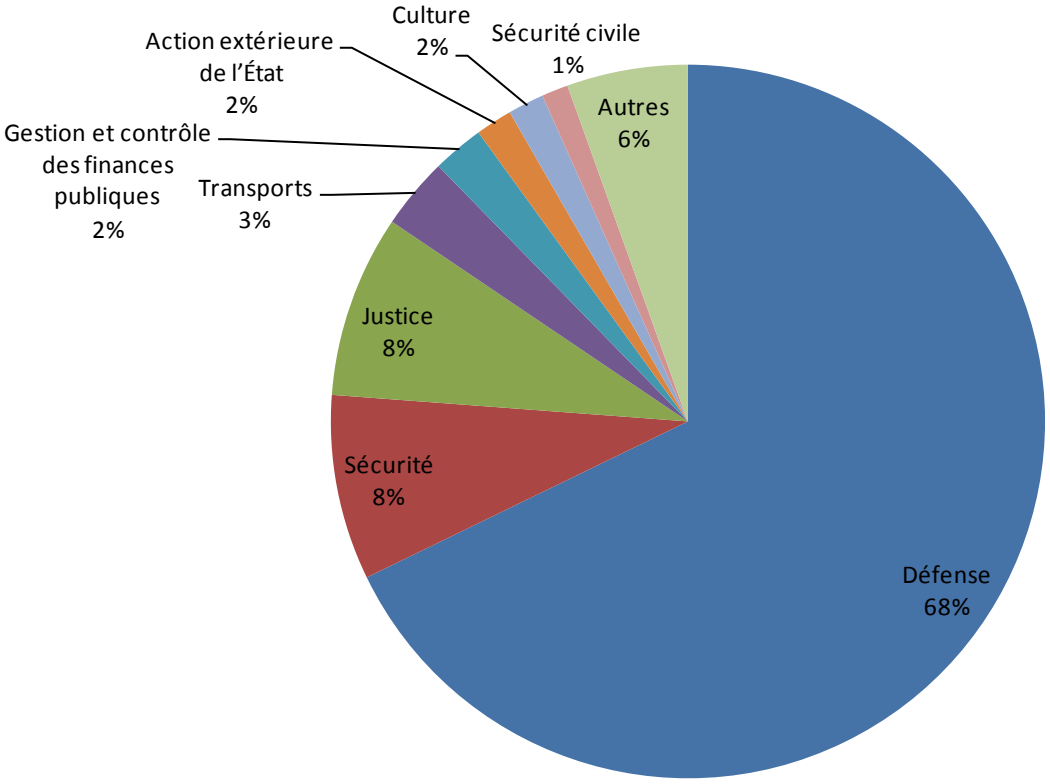
En voici une vue plus détaillée :

Row Labels	Budget 2007	Dépenses de personnel 2007	Dépenses de Fonctionnement 2007	Dépenses d'interventions 2007	Dépenses d'investissements 2007
Enseignement scolaire	59 867 082 328 €	55 582 180 063 €	808 706 012 €	3 429 502 000 €	46 694 253 €
Défense	35 869 546 154 €	18 094 265 890 €	8 502 684 489 €	171 850 645 €	9 100 745 130 €
Sécurité	16 291 955 121 €	13 084 615 404 €	2 033 117 829 €	45 158 555 €	1 129 063 333 €
Recherche et enseignement supérieur	20 956 647 825 €	8 358 863 878 €	9 318 389 347 €	3 175 557 204 €	103 837 396 €
Gestion et contrôle des finances publiques	9 096 751 144 €	7 032 260 607 €	1 747 079 186 €	4 505 000 €	312 906 351 €
Transports	8 883 067 189 €	3 702 848 669 €	909 252 732 €	3 836 219 190 €	434 746 598 €
Justice	7 102 320 542 €	3 684 419 037 €	1 917 598 602 €	387 775 892 €	1 112 527 011 €
Développement et régulation économiques	3 955 383 187 €	1 681 645 892 €	570 678 818 €	1 654 590 477 €	48 468 000 €
Administration générale et territoriale de l'État	2 720 215 958 €	1 631 583 854 €	883 219 875 €	106 570 129 €	98 842 100 €
Solidarité et intégration	12 240 993 142 €	804 102 285 €	653 034 748 €	10 780 998 109 €	2 858 000 €
Action extérieure de l'État	2 565 785 431 €	785 569 026 €	809 800 003 €	747 831 157 €	222 585 245 €
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 976 432 936 €	714 051 749 €	662 534 046 €	1 576 869 095 €	22 978 046 €
Culture	2 766 370 516 €	575 952 494 €	1 146 944 900 €	824 475 479 €	218 997 643 €
Travail et emploi	12 450 619 057 €	534 416 302 €	2 423 290 544 €	9 478 003 741 €	14 908 470 €
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	816 203 899 €	488 696 406 €	264 560 459 €	18 947 034 €	44 000 000 €
Conseil et contrôle de l'État	470 444 489 €	393 527 286 €	61 356 682 €	1 000 €	15 559 521 €
Sport, jeunesse et vie associative	759 419 618 €	375 854 808 €	63 021 913 €	273 130 788 €	47 412 109 €
Aide publique au développement	3 973 496 781 €	242 771 781 €	102 065 824 €	3 628 659 176 €	
Sécurité sanitaire	607 814 936 €	239 849 784 €	272 903 046 €	93 496 462 €	1 565 644 €
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 742 065 761 €	228 200 453 €	145 499 925 €	3 366 921 263 €	1 444 120 €
Écologie et développement durable	698 090 503 €	227 047 000 €	329 272 102 €	119 982 735 €	21 788 666 €
Direction de l'action du Gouvernement	558 796 286 €	163 703 071 €	303 953 067 €	19 539 707 €	71 600 441 €
Sécurité civile	563 576 016 €	162 650 035 €	112 806 099 €	126 771 882 €	161 348 000 €
Outre-mer	2 031 219 131 €	153 530 748 €	50 180 479 €	1 811 857 904 €	15 650 000 €
Ville et logement	7 306 405 000 €	149 447 000 €	27 485 000 €	7 129 115 000 €	358 000 €
Politique des territoires	643 029 386 €	49 139 173 €	171 595 413 €	408 912 700 €	13 382 100 €
Relations avec les collectivités territoriales	3 179 086 438 €	8 405 610 €	1 555 145 €	3 168 010 683 €	1 115 000 €
Pouvoirs publics	918 701 950 €		918 701 950 €		
Santé	426 959 723 €		125 242 102 €	301 717 621 €	
Régimes sociaux et de retraite	4 981 076 911 €		718 600 000 €	4 262 476 911 €	
Engagements financiers de l'État	40 862 600 000 €			40 862 600 000 €	
Médias	504 240 000 €		109 412 916 €	394 827 084 €	
Grand Total	270 786 397 358 €	119 149 598 305 €	36 164 543 253 €	102 206 874 623 €	13 265 381 177 €

Voilà la répartition de ce budget de manière graphique :



Quand on présente cette même répartition au niveau des dépenses d'investissement 2007 – un total de 13md€, cela donne ceci qui montre une concentration sur les fonctions régaliennes de l'Etat : défense, sécurité et justice :



Autre point clé, c'est l'évolution de ces dépenses publiques. En fait, ce sont les collectivités locales qui ont vu leurs dépenses progresser le plus ces 10 dernières années, et pas seulement du fait du transfert de responsabilités de l'Etat.

Le budget de l'Etat serait incomplet sans la catégorie un peu à part des « Budgets Annexes ». Ils regroupent des activités qui sont financées par des recettes équivalentes à leurs dépenses. On y trouve ainsi le contrôle aérien qui vit grâce à des taxes aériennes, aux publications officielles qui sont un peu plus qu'autofinancées par leurs recettes, aux aides à la production audiovisuelle qui sont financées par des taxes sur les cinémas et les chaînes de télévision, aux infractions du code de la route qui financent les radars et le fichier national du permis de conduire. Les participations financières de l'Etat dans les entreprises publiques financent leur désendettement. Et les pensions sont les retraites financées elles-mêmes par les cotisations de retraites ponctionnées dans la masse salariale des fonctionnaires et par quelques petites rallonges du budget de l'Etat. Cela donne les montants suivants :

Comptes spéciaux	Recettes	Dépenses
Contrôle et exploitation aériens	1 642 574 000 €	1 642 574 000 €
Publications officielles	198 850 000 €	196 956 704 €
Cinéma, audiovisuel et radio locale	529 669 000 €	529 669 000 €
Infractions au code de la route	140 000 000 €	140 000 000 €
Développement agricole et rural	98 000 000 €	98 000 000 €
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	500 000 000 €	500 000 000 €
Participations financières de l'État	5 000 000 000 €	5 000 000 000 €
Pensions	46 780 054 437 €	46 780 054 437 €

Les fonctionnaires

Ce premier tableau[9] fournit déjà la grande masse des effectifs par Ministères. Sachant que le décompte est complexe avec titulaires et non titulaires (qui ne sont pas dans ce tableau).

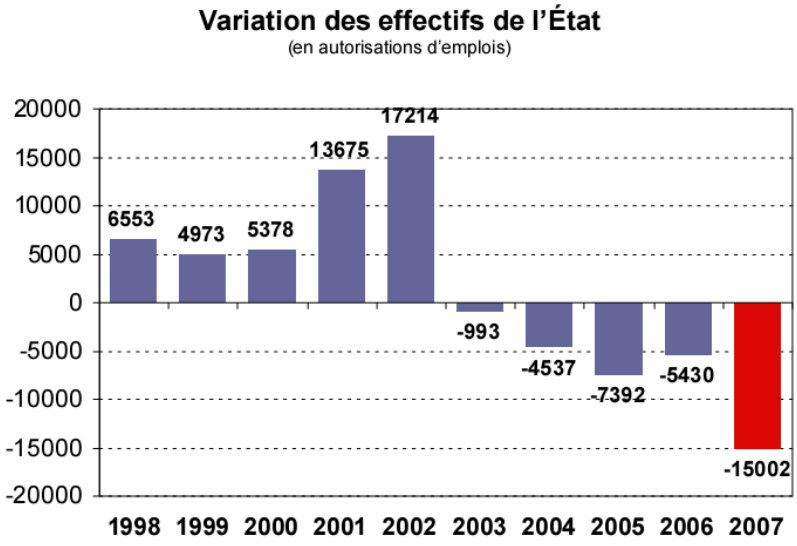
[9] Source: Rapport fonction publique

T 2-5 : Titulaires civils des ministères en équivalents temps plein par catégorie hiérarchique au 31-12-2004

Ministères	Rappel 2003	2004							
		Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total titulaires civils	
		Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes
Affaires étrangères	9 811	4 747	22,2	1 160	41,1	3 779	65,8	9 685	41,5
Affaires sociales	22 564	5 821	53,6	7 217	70,5	9 778	80,6	22 816	70,5
Santé	*13 431*	*3 912*	*57,6*	*4 110*	*69,8*	*5 608*	*78,4*	*13 631*	*69,9*
Emploi	*9 133*	*1 909*	*45,3*	*3 106*	*71,4*	*4 170*	*83,4*	*9 185*	*71,4*
Agriculture	30 841	14 469	42,3	7 839	47,3	8 708	68,7	31 016	50,9
Culture	11 702	4 151	46,4	2 204	60,0	5 389	52,9	11 744	51,9
Défense	42 877	5 199	26,3	11 962	39,1	24 663	68,3	41 825	54,7
Économie	174 465	43 343	38,3	55 316	56,9	74 257	68,8	172 916	57,4
Éducation nationale	1 055 682	803 334	61,9	102 961	78,5	152 448	65,0	1 058 744	64,0
Enseignement scolaire	*935 635*	*720 757*	*64,8*	*91 263*	*80,4*	*125 238*	*64,9*	*937 257*	*66,4*
Enseignement supérieur	*120 043*	*82 575*	*36,3*	*11 699*	*64,1*	*27 210*	*65,8*	*121 484*	*45,5*
Recherche (1)	*4*	*3*	*n.s.*	*0*	-	*0*	-	*3*	*n.s.*
Équipement	95 260	15 725	25,3	24 366	28,1	54 944	29,9	95 035	28,7
Hors Aviation civile	*84 804*	*8 620*	*27,9*	*22 124*	*27,6*	*53 659*	*28,6*	*84 403*	*28,3*
Aviation civile	*10 456*	*7 105*	*22,1*	*2 242*	*33,0*	*1 285*	*82,0*	*10 631*	*31,7*
Intérieur	38 531	9 098	34,4	8 499	58,8	20 868	74,3	38 465	61,5
Police nationale	*5 619*	*3 587*	*21,6*	*546*	*81,0*	*1 477*	*68,8*	*5 610*	*39,8*
Hors Police nationale	*32 912*	*5 511*	*42,6*	*7 953*	*57,3*	*19 391*	*74,8*	*32 854*	*65,1*
Jeunesse et Sports	64 209	13 590	51,3	15 904	73,2	37 072	42,3	66 566	51,5
Justice	1 474	298	31,0	284	58,2	933	71,0	1 516	60,8
Outre-Mer	131 089	6 439	14,0	12 000	27,4	114 167	20,4	132 607	20,7
Services du Premier ministre	1 495	487	43,9	211	66,2	794	61,9	1 492	56,6
Total	**1 680 001**	**926 702**	**58,6**	**249 923**	**61,9**	**507 801**	**50,9**	**1 684 425**	**56,7**
Total hors enseignants	**865 989**	**169 821**	**43,4**	**188 812**	**56,4**	**507 801**	**50,9**	**866 433**	**50,6**

Et en série longue sur les variations d'effectifs de fonctionnaires, cela donne le tableau ci-joint[10].

Avec une distinction marquée entre la période Jospin, inflationniste en nombre de fonctionnaires et la période qui a suivi, réductrice de leur nombre. Sachant qu'il est difficile de trouver des données sur les personnels de la fonction publique qui ne sont pas fonctionnaires et échappent ainsi à cette comptabilité.



[10] Source : présentation de la Loi de Finances 2007 du Minefi.

Une autre source, du Minefi pour le budget 2007, décrit cette évolution pour l'année en cours. Le solde de -15000 fonctionnaires a été « financé » en premier par l'enseignement scolaire et la défense :

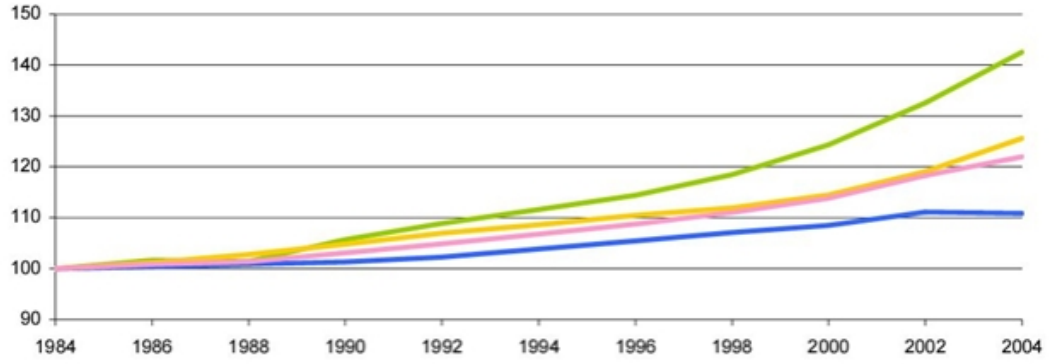
Ministères	Solde des créations et suppressions d'emplois	Plafond des autorisations d'emplois en 2007
Affaires étrangères	-141	16 463
Agriculture et pêche	-936	38 253
Conseil et contrôle de l'État	64	4 911
Culture et communication	-100	12 149
Défense	-3 000	436 994
Défense et mémoire	*-4 410*	*334 893*
Gendarmerie	*1 410*	*102 101*
Écologie et développement durable	40	3 775
Économie, finances et industrie	-2 988	170 977
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	-7 103	1 217 109
Enseignement scolaire	*-8 701*	*1 069 473*
Enseignement supérieur et recherche	*1 598*	*147 636*
Emploi, cohésion sociale et logement	-12	13 820
Intérieur et aménagement du territoire	0	187 997
Hors police	*-389*	*38 032*
Police	*389*	*149 965*
Jeunesse, sports et vie associative	-45	7 292
Justice	548	72 023
Outre-mer	-6	4 895
Premier ministre	-6	2 531
Santé et solidarités	-50	14 859
Transport, équipement, tourisme et mer	-1 267	91 297
Budget général	**-15 002**	**2 295 345**

Lorsque Nicolas Sarkozy indique vouloir ne pas remplacer a moitié des fonctionnaires qui partiront à la retraite dans les années à venir, cela représente environ 215000 postes à supprimer sur une législature. Soit plus de 40000 par ans. Donc, en gros, il propose de tripler le rythme de non remplacement des départs à la retraite. Ce qui ne sera pas facile !

Dans le tableau du budget de l'Etat, les dépenses de personnel représentent 44% du total du budget de l'Etat. Elles sont en fait supérieures car une bonne part des dépenses de fonctionnement sont également des dépenses de personnels, mais affectées à des établissements publics sous tutelle de Ministères. Et les dépenses de fonctionnement sont en général proportionnelles au nombre de fonctionnaires. Les dépenses totales de personnel sont donc probablement voisines des 60% du budget de l'Etat, ce qui laisse encore une bonne marge de manœuvre pour le reste contrairement à l'idée répandue que « toute la dépense de l'Etat est concentrée sur les fonctionnaires ».

L'effectif des Collectivités Locales a pour sa part augmenté de plus de 40% en 20 ans tandis que celui de l'Etat n'augmentait que de 11% (données consultables dans le Rapport sur la Fonction Publique) :

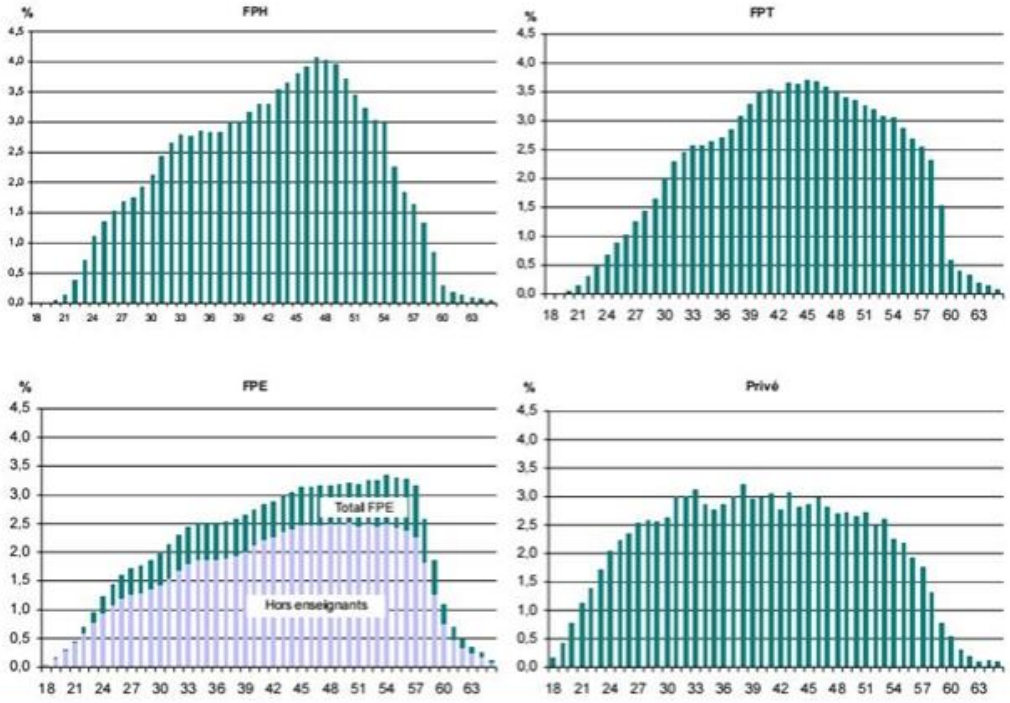
Graphique 1-6 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre le 31-12-1984 et le 31-12-2004



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Sources : Insee, Drees, DHOS.
Champ : Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).
(1) Les non-titulaires sur crédits de remplacement (NTCR) de la FPH ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période. Voir T 1-29.

Leur pyramide des âges explique l'intérêt de Nicolas Sarkozy pour ne pas remplacer la moitié des fonctionnaires qui partent à la retraite, c'est (*même source, Rapport Fonction Publique*):

Graphique 1-5 : Pyramides des âges de la fonction publique et du secteur privé



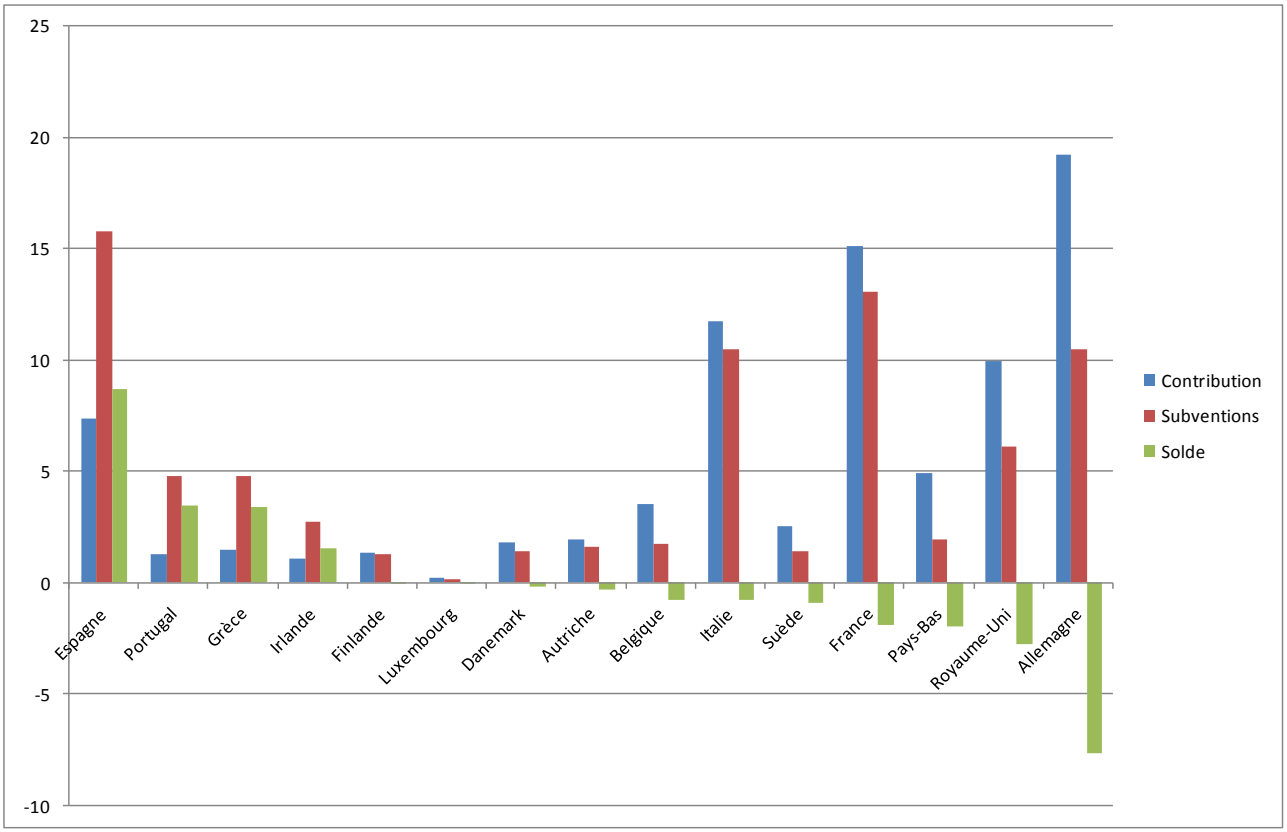
Les fonctionnaires actifs sont bien plus âgés que les salariés du privé. Je n'en connais pas la raison exacte. En tout cas, cette pyramide des âges entraine un énorme nombre de départs en retraite dans les 2-3 années qui viennent, départs qui vont s'atténuer ensuite, une fois passées les générations du baby boom des années 1940. Donc, l'opportunité est là de rapidement baisser les effectifs de la fonction publique. Encore faut-il savoir où.

Liens avec l'Union Européenne

On l'a déjà vu, la France versera en 2007 environ 18md€ à l'Union Européenne et en récupérera aux alentours de 14md€ sous formes de subventions, l'essentiel concernant le financement de la Politique Agricole Commune, à hauteur d'environ 10md€ pour la France. Ces subventions de la PAC sont distribuées aux agriculteurs au travers d'offices qui dépendent du Ministère de l'Agriculture (comme Onilait pour la filière lait).

En 2003, la balance entre contribution au budget de l'Union Européenne et subventions récupérées par pays était très inégale comme le montre le tableau suivant. L'Espagne étant le plus grand bénéficiaire de cet équilibre, et l'Allemagne, le Royaume Uni et puis la France, les plus gros contributeurs nets. Rien d'étonnant au vu de ce tableau que le espagnols aient approuvé la Constitution Européenne en 2005 par référendum !

Je n'ai pas trouvé ce tableau pour les budgets 2006 et 2007 mais il semble qu'ils ont accentué ces déséquilibres, les trois grands pays contribuant encore plus au financement de l'intégration des nouveaux membres de l'Union arrivés en 2005 et 2007.



Le budget total de l'Union Européenne fait beaucoup jaser. Il est relativement modeste au regard des budgets des grands pays : 126,5md€ pour 2007, soit moins de la moitié du budget de l'Etat français. 53md€ de ces 126md€ sont dédiés au financement de la PAC. Le second gros poste est dédié à la « convergence », pour 35md€ qui correspond à l'intégration des nouveaux membres.

Une masse d'information disponible pour le citoyen… qui a du temps!

Quand on se plonge dans la Loi de Finance 2007 ainsi que dans le rapport sur la fonction publique du Ministère qui en a la charge, on est pris de vertige par tant de complexité. L'interventionnisme de l'Etat saute aux yeux. La France n'est pas forcément pire que les autres pays, mais le nombre de domaines couverts est vraiment hallucinant.

L'information sur le secteur public ne manque pas. Les principales sources que j'ai découvertes sont le Ministère des Finances avec notamment les budgets 2007 détaillés par ministère, celui de la Fonction Publique, et aussi les innombrables rapports et ouvrages publiés notamment sur le site du Premier Ministre. On trouve également beaucoup de contenus disséminés sur les sites de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi que sur celui de la Cour des Comptes, cette dernière créant cependant des rapports difficiles à appréhender car parfois dénués de synthèses chiffrées. La Cour des Comptes sait pinailler, mais manque d'esprit de synthèse ! Sans compter l'OCDE et l'Union Européenne, également prolixes en documentations sur le fonctionnement des services publics. En particulier, Eurostat, dont le site fournit des tonnes de données statistiques gratuites permettant de comparer les pays européens.

Il y a ensuite de nombreux « think tanks » qui réfléchissent à la question, tel L'Institut Montaigne, qui aborde notamment la question de la gestion du changement par les hommes et le management, le CEPS, focalisé notamment sur les questions de défense, ou encore En Temps Réel, un think tank rassemblant notamment d'anciens membres des cabinets ministériels des gouvernements Jospin et Rocard (Stéphane Boujnah, François Villeroy de Galhau, Bernard Spitz), le dernier étant un prolixe autour d'ouvrages sur la réforme de l'Etat, dont l'excellent ouvrage collectif co-coordonné avec Michel Pébereau "C'est possible! voici comment" au sujet de la réforme de la France[11]. Et également Penser Public, un think tank de fonctionnaires qui réfléchit notamment au périmètre et à la raison d'être des services publics.

François Hollande a récemment annoncé qu'il souhaiter faire réaliser un audit des finances publiques après l'élection espérée de Ségolène Royal. Jeu de manche politique classique visant à discréditer l'action du précédent gouvernement. Mais les comptes sont publics et en tant que Député, il y avait largement accès avant tout le monde et sur plusieurs législatures. On peut examiner chaque activité ou organisation une par une, mais c'est rarement l'objet d'un audit des finances publiques. Un audit devrait analyser le bien fondé de chaque action de l'Etat et de son efficacité.

Je vais maintenant commencer par dérouler le budget de l'état en partant du plus gros au plus petit. L'approche sera plus ou moins détaillée selon ma connaissance du sujet et de la disponibilité d'informations publiques correspondantes.

[11] Une partie des membres de Temps Réel s'est manifesté dans le Manifeste des Gracques appelant à une alliance du PS avec François Bayrou. C'est l'aile « socio-démocrate » du PS qui s'est ainsi prononcée pour un programme tenant mieux compte des réalités économiques de ce pays. L'ouvrage de Bernard Spitz et Michel Pebereau est d'ailleurs étonnant car on croirait presque lire un manifeste du libéralisme raisonné !

Les grandes missions de l'Etat

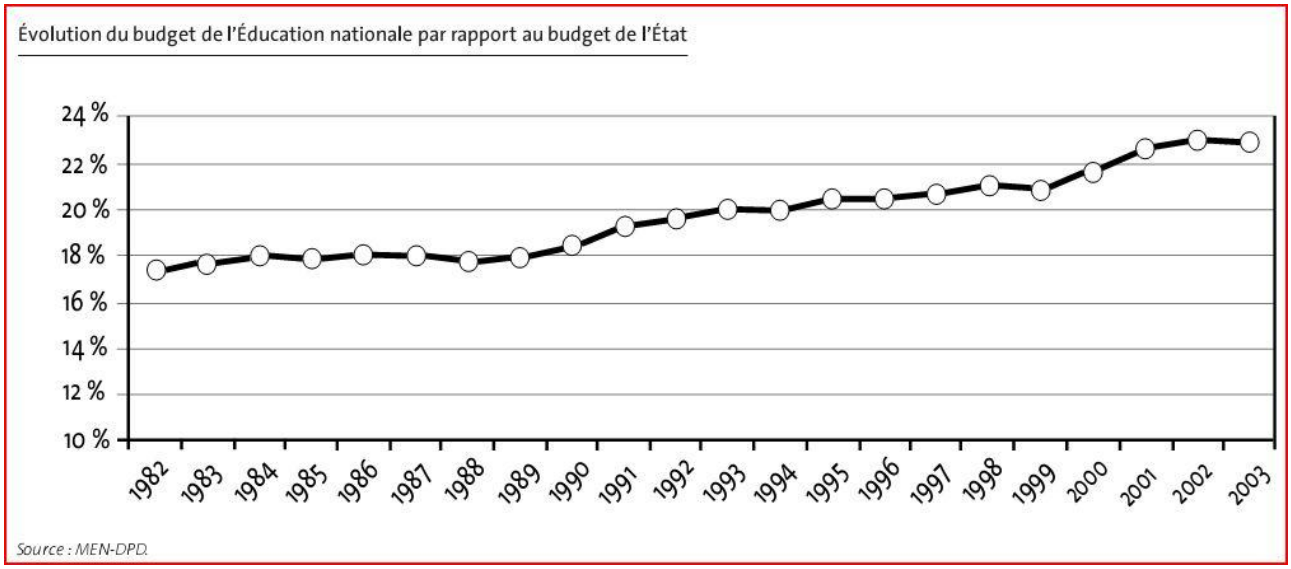
Nous allons parcourir le budget de l'Etat par montants décroissants sachant que j'ai effectué quelques regroupements pour en faciliter la lecture.

Education Nationale, Recherche et Enseignement Supérieur (97md€)

C'est le premier budget de l'Etat auxquels il faut ajouter la contribution des collectivités locales, notamment aux infrastructures des écoles, collèges et lycées, pour un total 2007 d'environ 23md€. Donc, à la louche, la France investit dans l'enseignement et la recherche aux alentours de **120md€**, soient 7% du PIB. C'est donc bien une priorité devant toutes les autres d'un point de vue budgétaire.

Les coûts d'infrastructure hors enseignement supérieur sont pris en charge par les Collectivités Locales. Le ministère supporte essentiellement les coûts salariaux du secteur public, et c'est moins connu, des écoles privées : les familles qui envoient leur enfant dans une école privée n'en supportent "que" 15% du coût, le reste est supporté par l'Etat et les Collectivités Locales. Cela agace passablement les tenants de la laïcité, mais cela constitue finalement une soupape de sécurité pour l'éducation qui ne génère pas trop d'inégalités. C'est aussi l'échappatoire à la carte scolaire pour pas mal de familles.

La part du budget de l'Etat consacrée à l'Education régulièrement augmenté, tant - en séries longues - avec des gouvernements de gauche que de droite. De moins de 18% à 23% du total du budget de l'Etat en plus de 20 ans, et 30% si l'on intègre l'enseignement supérieur et la recherche!



Ce budget est rarement remis en cause car l'enseignement et la recherche sont des priorités pour tous les candidats. Certaines lignes de ce budget peuvent fluctuer d'une année sur l'autre, notamment du fait de l'évolution démographique. Cela amène le Ministère à revoir régulièrement le nombre de postes d'enseignants en fonction de la démographie, ce qui génère systématiquement l'ire des syndicats car ces ajustements ne s'expliquent pas forcément uniquement par la démographie.

Voici la décomposition du budget de l'Etat 2007 pour l'Education, l'Enseignement Supérieur et la Recherche:

Mission / Programme	Total Budget 2007	Personnel 2007	Investissements 2007	Fonctionnement 2007	Interventions 2007
Enseignement scolaire public du premier degré	16 206 715 478 €	16 057 963 548 €		73 549 820 €	1 061 360 €
Enseignement scolaire public du second degré	28 102 789 764 €	27 685 274 204 €		53 081 110 €	157 563 420 €
Vie de l'élève	7 042 900 505 €	3 535 637 843 €		48 422 463 €	1 748 640 680 €
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 799 782 070 €	6 105 536 940 €		4 627 950 €	726 907 226 €
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 782 550 293 €	1 338 434 568 €	46 694 253 €	618 899 167 €	79 228 558 €
Enseignement technique agricole	2 005 298 608 €	859 332 960 €		10 125 502 €	716 100 756 €
Formations supérieures et recherche universitaire	12 699 846 856 €	8 092 355 625 €	102 724 900 €	2 172 798 175 €	84 710 224 €
Vie étudiante	3 526 929 804 €	73 000 068 €		343 123 398 €	1 423 614 258 €
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	7 327 247 629 €			3 490 662 984 €	234 935 371 €
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	2 299 902 502 €			1 163 116 925 €	
Recherche spatiale	2 505 135 058 €			543 217 058 €	718 730 000 €
Orientation et pilotage de la recherche	223 782 097 €	300 000 €		40 415 438 €	80 337 691 €
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	557 492 766 €			271 536 383 €	7 210 000 €
Recherche dans le domaine de l'énergie	1 317 468 168 €			655 384 215 €	8 255 969 €
Recherche industrielle	1 223 181 738 €			140 568 950 €	507 546 846 €
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	355 724 780 €			109 028 547 €	67 789 719 €
Recherche duale (civile et militaire)	400 000 000 €			200 000 000 €	
Recherche culturelle et culture scientifique	265 189 134 €	34 273 153 €	1 112 496 €	110 958 171 €	5 771 282 €
Enseignement supérieur et recherche agricoles	372 425 568 €	158 935 032 €		77 579 103 €	36 655 844 €

Ainsi que le nombre de fonctionnaires dans les établissements publics dépendant du Ministère de l'Education:

Ministère de tutelle (1)	Epa	Total	% de titulaires	% de femmes
Enseignement supérieur	Académie des sciences d'Outre-Mer	8	n.s.	n.s.
	Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg	15	0,0	33,3
	Centre national des oeuvres universitaires et scolaires (Cnous)	90	40,0	36,7
	Centre technique du livre de l'enseignement supérieur	2	n.s.	n.s.
	Centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (Crous)	12 981	18,7	59,4
	Chancelleries d'université	13	15,4	53,8
	Collège de France	13	15,4	46,2
	Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)	456	1,3	40,8
	École nationale des chartes	15	0,0	46,7
	École nationale supérieure des arts et métiers	28	3,6	35,7
	École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques	172	1,7	63,4
	École pratique des hautes études	225	1,3	66,2
	Écoles d'ingénieurs et assimilées	1 219	2,7	40,3
	Écoles normales supérieures (ENS) (Cachan, lettres et des sciences humaines, Lyon, Ulm)	154	5,8	51,9
	Grands établissements à l'étranger (Athènes, Extrême Orient, Archéo. Orient., Rome, Velazquez)	374	45,2	38,5
	Institut de France	32	6,3	37,5
	Institut national des langues et des civilisations orientales (Inalco)	66	0,0	57,6
	Instituts d'études politiques (Iep)	515	2,5	60,6
	Instituts nationaux des sciences appliquées (Insa) (Lyon, Rennes, Rouen, Toulouse)	323	9,0	49,5
	Instituts nationaux polytechniques (INP) (Grenoble, Nancy, Toulouse)	935	3,6	52,9
	Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM)	517	7,2	74,9
	Muséum national d'histoire naturelle	378	16,7	55,3
	Observatoire de Paris et Institut de physique du globe de Paris	36	2,8	25,0
	Palais de la découverte	237	48,9	46,8
	Universités, IAE	19 651	14,6	58,3

On y constate un effet courant: l'existence d'organismes nationaux avec un effectif de moins de 10 personnes. De biens curieux champignons témoignant de la grande fragmentation du secteur public.

Les établissements de recherche publique ont des effectifs titularisés significatifs détaillés ici (CNRS, INRA, INED, INRIA, INSERM, etc) sachant qu'ils sont toujours complétés par des chercheurs externes - souvent issues d'universités - rattachés à leurs laboratoires:

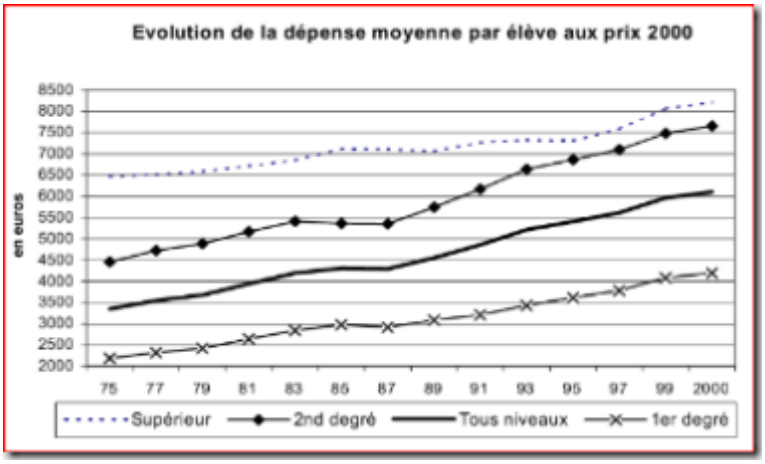
Recherche	Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Observatoire de la Côte-d'azur	28 297	85,5	40,2
	Centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et des forets (Cemagref)	778	70,2	33,0
	Institut de recherche pour le développement (IRD ex Orstom)	3 605	50,4	32,6
	Institut national d'études démographiques (Ined)	199	74,9	68,3
	Institut national de la recherche agronomique (Inra)	9 723	88,5	48,0
	Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)	6 342	86,4	62,7
	Institut national de recherche en informatique et en automatisme (Inria)	1 362	70,3	36,6
	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets)	565	72,7	42,3
	Laboratoire central des ponts et chaussées	621	72,3	30,9

Avec plus de un million d'enseignants et autres personnels, nous avons là le plus gros effectif du secteur public en France. Le domaine de nécessite certainement des réformes, mais lesquelles aboutiraient à une réduction d'effectifs ou de moyens? Pas évident!

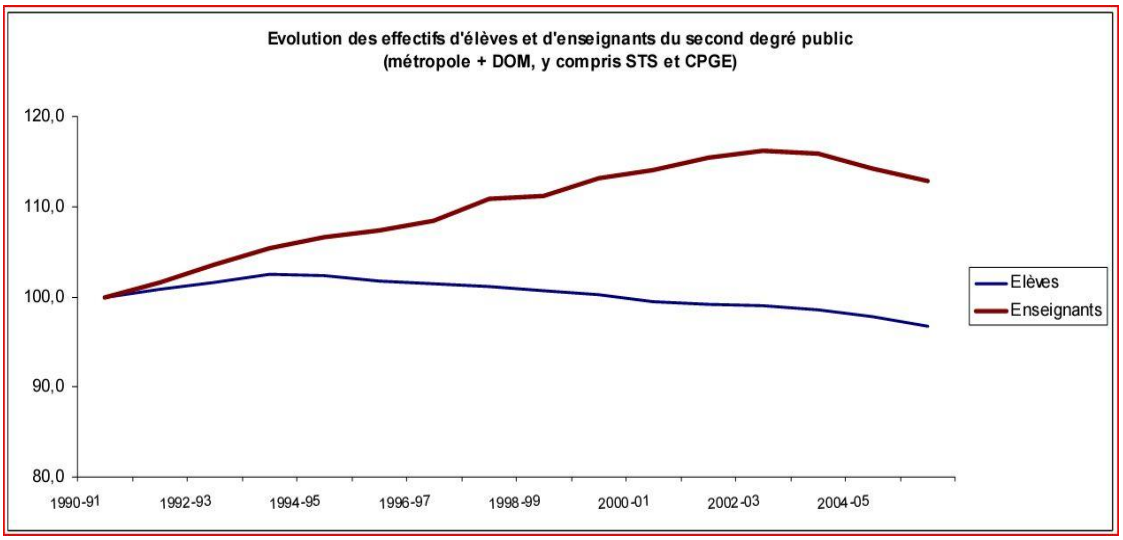
Le Rapport de la Cour des Comptes de 2004 sur les dépenses d'éducation n'apporte pas de réponse à cette question. Malgré 408 pages bien documentées!

Il fait cependant quelques constats intéressants:

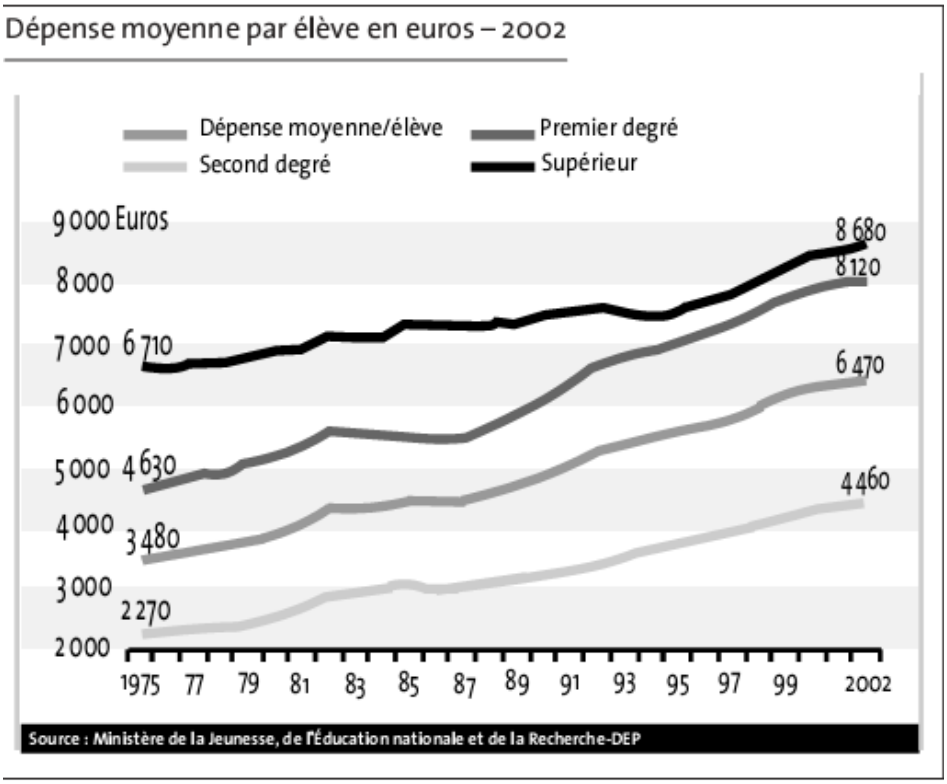
- La France dépense de plus en plus par élève, tous cursus confondus, et se situe plutôt dans la moyenne haute de l'OCDE, à l'exception connue de l'enseignement supérieur. Une part de cette haute est liée aux retraites des enseignants, dont le volume augmente et va continuer d'augmenter. Une autre, significative est liée à la diminution du nombre d'élèves pas classes. Diminution qui n'aurait pas eu d'impact sur la performance de l'enseignement et qui pourrait éventuellement être remise en cause d'après un rapport du Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole (devenu depuis 2005 le Haut Conseil de l'Education).



- Il y a seulement 0,5% de "primo arrivants" (enfants immigrés ne parlant pas le français) dans le primaire. Ce qui veut dire que le coût direct de l'immigration dans l'éducation est assez marginal à ce niveau là.
- Il y a 8% des emplois d'enseignants qui sont affectés aux remplacements dans le primaire. Faut-il remettre en cause les congés payés des enseignants, qui sont bien supérieurs à ceux des autres fonctionnaires et du privé et caler les formations pendant les congés scolaires? Au prix d'une petite grève?
- Dans tous les cycles, le nombre d'enseignants rapporté au nombre d'élèves augmente, comme dans le secondaire. Est-ce juste pour compenser le sureffectif des classes, tant dénoncé dans les années 1990? D'après l'OCDE, le nombre d'enseignants par élèves est au dessus de la moyenne pour le second cycle de l'enseignement secondaire et dans la moyenne dans le premier cycle.



- Malgré tout ce qui peut se dire sur le sujet, les enfants d'ouvriers ont plus accès à la formation supérieur qu'il y a 20 ans, mais dans une progression parallèle aux autres classes sociales. L'université peut encore servir d'ascenseur social, tout du moins dans certaines filières et pour cette classe sociale qui n'est plus forcément représentative de la "France d'en bas" comme avant:

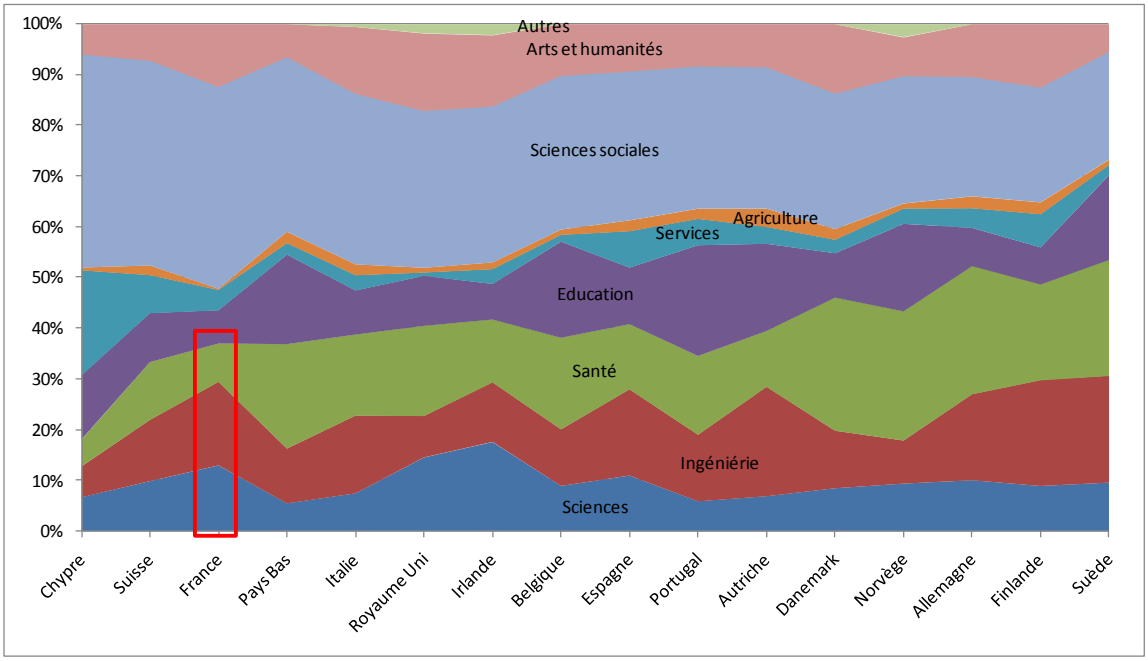


- Une trop grande fragmentation du système universitaire avec 106 universités et 410 autres établissements d'enseignement supérieur. Une bonne défragmentation ne ferait pas mal pour supprimer des redondances et créer quelques économies d'échelle. Ne serait-ce que pour faire remonter la France dans ce fameux classement mondial des universités dit "de Shangai"[12] où la France fait pâle figure. On sait de plus qu'il y a trop de branches sans débouchés dans le supérieur et pas assez d'élèves qui s'orientent vers des formations plus courtes et professionalisantes, alignées sur la demande du marché (commerce, bâtiment, artisanat). Si une réorientation coercitive avait lieu, si elle ajusterait l'offre (d'élèves formés) à la demande (du marché), elle ne baisserait pas nécessairement le coût de la formation.

L'enseignement supérieur en France est par ailleurs un peu trop faiblement orienté vers les matières scientifiques. Le petit graphe suivant utilise des données publiées par l'Unesco[13] sur les filières de l'enseignement supérieur. Il illustre bien cette tendance française.

[12] Voir http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006TOP500list.htm. Et le tableau des top universités sur http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006/ARWU2006.xls. La première université française dans le classement est Jussieu / Paris VI, en 45 eme position, suivie de Paris 11 en 64eme position, Strasbourg I en 96eme, et l'Ecole Normale Supérieure en 99eme position.

[13] Précisément ici : http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/GED2006/GED2006_DataTables_EN.xls.



Côté recherche, même consensus: la France n'investit pas assez. Les budgets publics sont au mieux stables. En fait, l'actuel gouvernement souhaite privilégier les projets plutôt que les organisations de recherche. Mais dans les faits, il privilégie le subventionnement de projets de recherche menés par les grands groupes au lieu de se focaliser sur les PME. François Bayrou a proposé de doubler le budget de la recherche, correspondant dans son programme à 2md€. Alors que le budget de l'Etat de la recherche est de plus de 16md€ en 2007! Le seul budget de l'Etat qui se rapproche de 2md€ sont les 1,7md€ de budgets "d'intervention", qui sont des financements de programmes de recherche. Alors que le reste couvre les salaires des chercheurs et l'infrastructure. Comme quoi en jouant sur les mots, on peut faire prendre des vessies pour des lanternes!

Bref, pour l'instant, on peut éventuellement grappiller quelques milliards d'Euros dans l'efficacité du mammouth, et ré-augmenter un peu le nombre d'élèves par classes mais ce n'est pas évident. Et ces économies seraient rapidement compensées par un accroissement du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche qui en ont bien besoin, même si pour ce dernier, la manière d'affecter ces ressources mérite réflexion (plus par "projet" que par "organisation" de recherche).

Donc, c'est un peu râpé pour faire des économies sur **30%** du budget de l'Etat!

Je poursuis mon petit inventaire de la dépense publique avec le secteur de la défense, de la sécurité et de la justice, qui sont intimement liés, avec des missions adjacentes ou partagées.

Le cumul de ces trois postes représente 63md€, soit un peu plus que le budget de l'éducation nationale (59md€):

Domaine d'action	Mission / Programme	Total Budget 2007	Personnel 2007	Investissements 2007	Fonctionnement 2007	Interventions 2007
Sécurité	Police nationale	8 407 875 594	7 054 108 134	244 309 333	1 084 299 572	25 158 555
Sécurité	Gendarmerie nationale	7 884 079 527	6 030 507 270	884 754 000	948 818 257	20 000 000
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée	265 373 472	169 031 035	1 444 120	92 640 587	2 257 730
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 329 692 289	59 169 418		52 859 338	3 217 663 533
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	147 000 000				147 000 000
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	1 699 356 440	537 735 210	104 707 000	1 014 704 730	42 209 500
Défense	Préparation et emploi des forces	20 871 507 773	14 949 900 360	429 409 114	5 378 310 704	113 887 595
Défense	Soutien de la politique de la défense	3 117 272 640	1 728 322 712	883 702 316	489 494 062	15 753 550
Défense	Équipement des forces	10 181 409 301	878 307 608	7 682 926 700	1 620 174 993	
Justice	Justice judiciaire	2 721 720 108	1 772 980 309	189 192 278	756 218 224	3 329 297
Justice	Administration pénitentiaire	2 869 257 498	1 414 492 042	888 700 000	551 150 437	14 915 019
Justice	Protection judiciaire de la jeunesse	820 600 781	393 733 432	17 000 000	406 809 499	3 057 850
Justice	Accès au droit et à la justice	369 456 877			3 580 118	365 876 759
Justice	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	321 285 278	103 213 254	17 634 733	199 840 324	596 967

La France est plutôt dépensière dans la défense et la sécurité, avec des spécificités géopolitiques qui coûtent cher, et un policier pour 250 habitant, l'un des taux les plus élevés d'Europe (mais je n'ai pas pu mettre la main sur les statistiques correspondantes). La justice est par contre un peu en retrait avec des besoins de financement structurels flagrants.

Défense Nationale (39,5md€ en 2007)

Le budget de la défense nationale est de 36md€ auxquels il faut ajouter 3,5md€ de budget "anciens combattants". L'ensemble représente environ 337000 personnes, les effectifs de la gendarmerie étant sortis de ce périmètre pour faire partie de la sécurité intérieure au même titre que la police.

La France cumule quelques spécificités à conséquences "dépensières" plus qu'aucun autre pays au sein de l'Union Européenne - hors UK:

- Une présence dans le monde et surtout en **Afrique**, qui mobilise des milliers de soldats, et au sein de l'ONU au Liban. Aucun pays Européen n'a une telle présence. Il y a jusqu'à 37000 soldats français présents à l'étranger dont 15000 dans des conflits situés dans une quinzaine de pays (voir cet article du Monde sur le sujet). Le tout avec la logistique qui va derrière, et qui mobilise actuellement près de la moitié des effectifs de la défense nationale. Au point que la marge de manœuvre pour intervenir ailleurs est maintenant réduite à la portion congrue. Et lorsque la France intervient comme au Liban, sous les couleurs de l'ONU, c'est pour nos frais.
- Nos **DOM/TOM** répartis sur un grand nombre de fuseaux horaires et les milliers de kilomètres de nos côtes en métropole justifient une marine nationale bien développée. Aucun pays Européen n'a un territoire aussi grand et dispersé à protéger.
- Un **armement** (aviation, chars, marine, missiles) payé au prix fort à des industriels locaux qui ne produisent pas sur une assez grande échelle et n'arrivent plus à exporter comme avant. Les échecs commerciaux des chasseurs Rafale et des chars Leclerc ont un impact direct sur le coût de nos équipements. Notre indépendance industrielle dans l'armement pèse directement sur les finances de l'Etat, même si elle protège d'un autre côté des emplois qualifiés chez Dassault, EADS et autres industriels.
- Une **dissuasion nucléaire** avec notamment quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et six sous-marins à propulsion nucléaire, qu'il faut remplacer régulièrement, tout comme les lanceurs de missiles nucléaires. Sans compter les moyens techniques et industriels qui vont avec - notamment au CEA qui consommait 1,36md€ dans sa Direction des Applications Militaires en 2006 - puisque la France est autosuffisante en apparence dans la conception et la fabrication de ces armements. La dissuasion nucléaire représente environ 10% du budget de la défense en

France (3,6md€ en 2006) alors qu'en en pesait le tiers il y a 15 ans. Cette tendance à la baisse aurait fait atteindre le niveau de "stricte suffisance" dans la dissuasion.

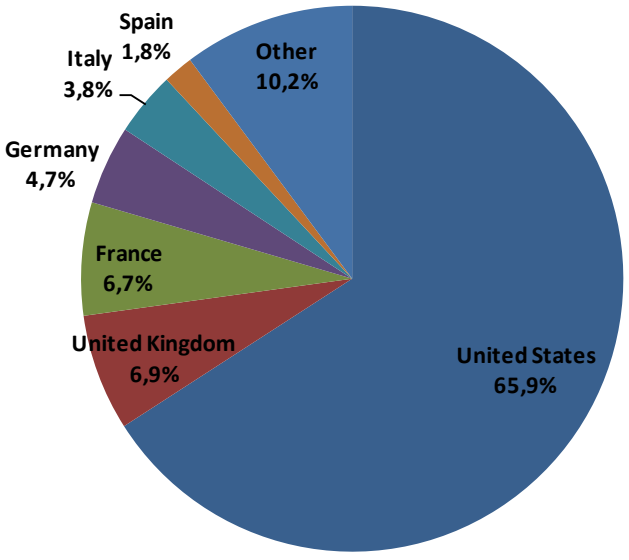
- Et un **porte-avions**, lui même à propulsion nucléaire. Et toute la force aéronavale qu'il embarque, notamment les couteux Rafale version "marine". Charles de Gaulle bien seul en mer car il doit être en maintenance le 1/3 du temps, et nécessite donc un jumeau pour préserver une capacité d'intervention permanente. Comme c'était le cas du temps des porte-avions Foch et Clémenceau jusqu'à la fin des années 1990.

Tout ceci impacte surtout le budget de l'équipement et de la capacité industrielle publique (DGA, DCN) qui va avec, de l'ordre de 10md€ par an. D'où le réflexe de la mutualisation avec l'Europe proposée notamment par Ségolène Royal. Mais n'est-ce pas un vœu pieux? La dissuasion nucléaire ne se mutualise pas facilement, au moins au niveau opérationnel, sinon la France serait restée dans le commandement intégré de l'OTAN en 1966. Quand au porte-avions, surtout au second qu'il faudrait construire pour pouvoir assurer une continuité de mission, sa construction pourrait être mutualisée avec les anglais. La dernière fois que la France s'est lancée dans un projet de ce genre, c'était avec le Concorde! Les deux pays en sont encore au stade des discussions.

NATO Country	Defense as % of GDP	Euros (million)
Israël	7,7	6450
United States	3,8	424174
Turkey	3	9046
Greece	3	5829
France	2,4	43202
Bulgaria	2,4	567
United Kingdom	2,3	44611
Romania	2	1919
Poland	1,9	4961
Czech Republic	1,8	1949
Slovak Republic	1,7	818
Slovenia	1,7	501
Italy	1,7	24508
Estonia	1,6	188
Portugal	1,6	2464
Norway	1,5	3986
Netherlands	1,5	7923
Denmark	1,4	3085
Germany	1,3	30220
Spain	1,2	11532
Canada	1,2	10986
Hungary	1,2	1100
Belgium	1,1	3542
Luxembourg	0,6	203

Un rapport publié sur le site de l'OTAN permet de comparer les budgets de défense - à périmètre égal - par rapport au PNB, pour de nombreux pays. J'y ai ajouté Israël qui est particulièrement dépensier, sans compter une aide de $2B provenant des USA. Le tableau ci-contre reconstitué à partie des données OTAN pour 2006 montre que la France n'est dépassée finalement que par des pays en guerre (USA et Israël) ou le couple Grèce/Turquie (à tradition militaire forte et avec une rivalité toujours permanente).

Et une autre vue en % du total qui rappelle le poids des USA qui représentent en gros la moitié des budgets de défense du monde entier, tous les pays (surtout d'Asie et du Moyen Orient) n'étant pas représentés ici (*ci-dessous*).



La France consacre 1,1% de son PNB de plus que l'Allemagne à sa défense! Cela n'est pas rien dans les comptes de la nation et dans les prélèvements obligatoires! En gros, si le budget de la défense de la France était voisin de la moyenne européenne, d'environ 1,7% du PNB, on pourrait économiser de l'ordre de 10md€, de quoi stabiliser la dette. Mais on en est évidemment loin car la France tient à son rang dans le monde, notamment dans le Conseil de Sécurité et à l'ONU, où elle est dans les cinq plus gros contributeurs aux interventions de casques bleus!

Des économies sont-elles donc possibles? Peut-être au niveau de la dissuasion nucléaire, qu'il faut certes maintenir, mais en regardant de plus près son déploiement. A-t-on encore vraiment besoin de quatre sous-marins lanceurs d'engins alors que les principales menaces sont plus terroristes que territoriales? On peut gagner au moins 1md€ à 2md€ dans ces domaines.

On peut certainement aussi économiser quelques broutilles dans les coûts de gestion avec un peu de rationalisation, déjà bien en route d'ailleurs. Comme dans tout le budget de l'Etat.

Sécurité (16md€ en 2007)

Nous aurions donc un taux parmi les plus élevés de forces de l'ordre par habitant en France au sein des pays de l'Union Européenne! Sommes-nous pour autant un état policier?

S'il y a bien une chose à revoir, comme dans plein des domaines de l'Etat, c'est la fragmentation.

Voici quelques exemples frappants :

- Nous avons deux forces de sécurité intérieure de taille comparable: la **police** (qui dépend de l'Intérieur, avec 137000 personnes) et la gendarmerie (105000 personnes) qui dépend du **Ministère de la Défense**. Des lois récentes les ont rapprochées - la gendarmerie dépend de l'intérieur pour ses activités "civiles" - mais elles ont un commandement et un "backoffice" encore distincts. Pour faire simple, la police s'occupe des villes et la gendarmerie des campagnes. Cette dernière a aussi pour mission la sécurité militaire du pays. Comme pour toute entreprise, une fusion permettrait d'économiser quelques coûts de gestion : ressources humaine, gestion, informatique, etc.
- Même au sein de la Gendarmerie, il y a la **Gendarmerie Mobile**, une force de 17000 personnes, qui a un rôle de maintien de l'ordre très voisin de celui des CRS. Pourquoi cette distinction ? Alors, par exemple, que les CRS et les Gendarmes Mobiles cohabitent à Paris dans le maintien de l'ordre autour des manifestations.
- Avec un impact mineur sur le budget, nous pourrions également voir les **RG** fusionnés avec la **DST**[14]. Les RG ont récemment fait parler d'eux. Mais c'est une petite force, de quelques milliers de personnes. Ils font du renseignement local s'appuyant sur des méthodes de "proximité". Dans les autres pays, ce genre de service est souvent rattaché aux équivalents de la DST. Cette fragmentation est sûrement liée à l'histoire. Les anglais l'ont progressivement résolue. Ils avaient historiquement une dizaine de services de renseignement (intérieurs, extérieurs), les "Military Intelligence". Au gré du 20eme siècle, ils les ont progressivement fusionnés et il n'y en maintenant plus que deux: le MI5 - qui équivaut à la DST ou au FBI - et le MI6 qui équivaut à la DGSE ou à la CIA. Il subsiste cependant le GCHQ, pendant anglais de la NSA - et à des services intégrés en France au sein de la DGSE et du SGDN.

Même si je n'ai pas réussi à trouver de statistiques publiques sur le sujet, on peut imaginer que les pays à meilleure santé économique comme les pays scandinaves dépensent moins pour leur sécurité intérieure. Mais ce n'est pas le cas des anglais et des américains.

Question fondamentale: est-ce que le besoin de forces de l'ordre décroit avec la santé économique d'un pays? Est-ce qu'un investissement plus tourné vers la revalorisation économique des zones en difficulté permettrait de diminuer les dépenses de sécurité?

Sinon, les forces de police pourraient bénéficier d'un peu plus d'automatisation pour faire des économies de backoffice, en plus de celles qui résulteraient d'une défragmentation des organisations. L'informatique de la police très loin de celle que l'on voit dans la série "24 Heures Chrono"! Le système d'information et la transmission d'informations reposent encore beaucoup trop sur le papier. Ne serait-ce que pour les contraventions.

[14] Ils sont déjà en train de déménager au même endroit, dans de nouveaux locaux en banlieue parisienne.

Donc, dans le domaine de la sécurité, il faut probablement investir sur le court terme dans les TIC et dans la revitalisation économique des « zones difficiles » pour faire des économies à plus long terme.

Justice (7md€ en 2007)

L'affaire d'Outreau et quelques autres ont rappelé que la justice ne disposait toujours pas des moyens nécessaires pour assurer sa mission. D'autre part, des benchmark internationaux ont montré que la condition carcérale en France n'était pas digne d'une démocratie.

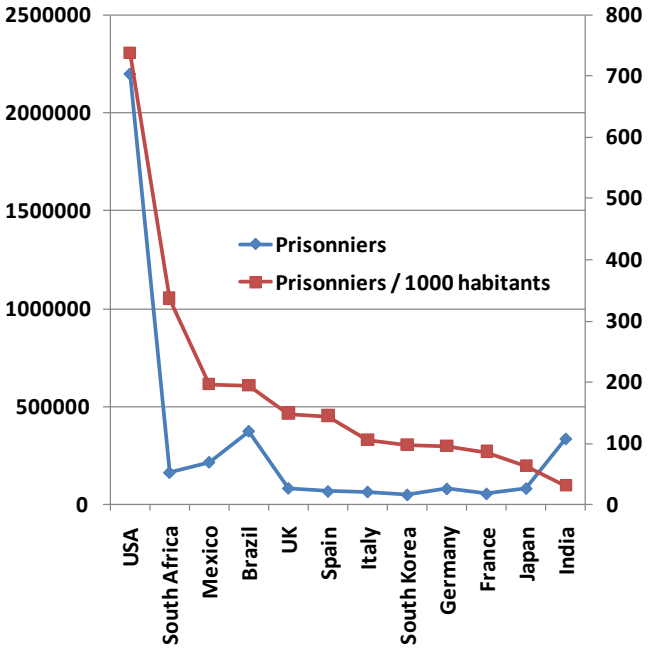
Malgré tout, le Ministère de la Justice est de ceux qui ont bénéficié d'une augmentation régulière de crédits et du nombre de fonctionnaires. Entre 2002 et 2005, les effectifs ont cru de 5287 personnes ou de 7,8%, près de la moitié (2442) ayant été dédiés à l'administration pénitencière (+8,8%). Alors que les budgets de l'Etat évoluent moins vite que l'inflation, cette augmentation du budget de la justice est significative. Elle ne peut pas forcément aller plus vite car ces augmentations sont le résultat d'effets de vases communiquants. Une augmentation par ci est le résultat de baisses par là, et ces dernières ne peuvent pas être réalisées de manière brutale.

Cette petite photo des effectifs trouvée sur le site du Ministère de la Justice, très prolixe en statistiques, montre cette évolution graduelle des effectifs:

	2001	2002	2003	2004	2005
Total des effectifs budgétaires *	**64 409**	**67 173**	**69 215**	**71 390**	**72 460**
*dont magistrats **	*8 008*	*8 364*	*8 585*	*8 779*	*8 907*
Administration centrale et services extérieurs	**1 802**	**1 863**	**2 028**	**2 100**	**2 226**
dont magistrats	*181*	*200*	*229*	*241*	*256*
Services judiciaires	**26 803**	**27 601**	**28 227**	**28 889**	**29 200**
Magistrats	6 846	7 144	7 294	7 434	7 526
Fonctionnaires et contractuels	19 957	20 457	20 933	21 455	21 674
dont greffiers en chef et greffiers	*8 499*	*9 135*	*9 496*	*9 855*	*9 927*
Administration pénitentiaire	**26 233**	**27 755**	**28 590**	**29 700**	**30 197**
dont personnel de surveillance	*20 529*	*21 749*	*22 358*	*23 065*	*23 265*
Protection judiciaire de la jeunesse	**7 144**	**7 439**	**7 753**	**7 956**	**8 044**
dont personnel éducatif (directeurs, chefs de service éducatif et éducateurs)	*4 105*	*4 287*	*4 491*	*4 645*	*4 701*
Conseil d'État, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs*	**2 357**	**2 441**	**2 541**	**2 632**	**2 677**
*dont magistrats **	*981*	*1 020*	*1 062*	*1 104*	*1 125*
Commission nationale de l'informatique et des libertés	**70**	**74**	**76**	**80**	**83**
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	.	.	.	**33**	**33**

Ce graphe reconstitué à partir des données publiées sur le site de l'International Center for Prison Studies montre que la France ne se distingue pas particulièrement par le nombre de ses prisonniers tant en valeur absolue que ramené à la population. Les USA et les anglais, et même les allemands et les grands pays du sud (Italie, Espagne) ont plus de prisonniers que nous. Les pays scandinaves sont entre 77 et 82 prisonniers pour 100000 habitants, juste en dessous de la France qui est à 86.

C'est d'un point de vue qualitatif que la condition carcérale pèche en France. Les droits de l'homme y sont passablement respectés, en particulier selon un rapport de 2005 d'Alvaro Gil-Robles, le Commissaire Européen aux Droits de l'Homme. Rapport qui relève également la vétusté et l'étroitesse des locaux de l'appareil judiciaire en général. Et qui conclue en gros à un manque de financement de la justice en France, malgré les augmentations régulières dont elle a fait l'objet ces dernières années. La surpopulation carcérale est bien connue, et est entre autres liée à la lenteur de l'appareil judiciaire avec l'allongement du nombre et de la durée des détentions provisoires.



Bref, pour faire des économies dans le budget de l'Etat avec la justice, on repassera.

Pour résumer sur cette partie, on peut sans-doutes faire quelques économies dans la défense - qui y a d'ailleurs déjà bien contribué ces 10 dernières années -, mais au prix d'une modération des investissements dans la dissuasion nucléaire et de programmes d'armements plus européanisés (les deux, sur le long terme), quelques gains dans la sécurité, par défragmentation et modernisation de certaines organisations, et affecter une partie de ces économies au budget de la justice, et le reste au budget général de l'Etat.

Mais au nez, il n'est pas évident de réduire significativement le périmètre défense/sécurité/justice, le second nous l'avons vu dans le budget de l'Etat après l'Education.

Si on écoute les candidats de la présidentielle, ils se prononcent pour une revalorisation du budget de la justice, certains veulent économiser le second porte avion (mais son coût d'environ 2md€ étant amorti sur plusieurs dizaines d'années, l'économie serait marginale), et du côté de la police, on parle plutôt d'augmentation des budgets avec la re-création de polices de proximité (à gauche et chez Bayrou). La tendance "politique" est donc au global plutôt inflationniste dans les dépenses du pôle défense/sécurité/justice.

Emploi, cohésion sociale et logement (21md€)

Le Ministère de Jean-Louis Borloo dispose d'un budget 2007 de 21md€ auxquels il faut ajouter 39,5md€ d'exonérations fiscales et de charges qui sont comptabilisées comme un manque à gagner dans les recettes de l'Etat. Soit un total de plus de 60md€. Il représente en tout 70200 agents, avec notamment le gros morceau de l'ANPE, soient 28000 personnes et un budget de 1,3md€.

Une grosse part du budget de ce Ministère est allouée en baisses de charges sociales pour les emplois faiblement qualifiés (voir le détail ici, sachant que le budget approuvé par les députés et les sénateurs est inférieur et se trouve détaillé ici). Il finance des contrats de travail aidés en tout genre et surtout de l'apprentissage en alternance (voir le tableau des contrats d'aide à l'emploi et d'alternance): 418000 jeunes concernés en 2007, vs 349000 en 2005… voilà un moyen d'améliorer les statistiques du chômage et probablement à bon escient puisqu'en théorie cette formation en alternance aboutit à une qualification alignée sur les besoins du marché:

Tableau récapitulatif des entrées annuelles dans les différents dispositifs de développement de l'alternance :

Dispositifs	Entrées 2005 (réalisation)	Entrées 2006 (prévision)	Pour information Stock au 31 juillet 2006	Entrées 2007 (PLF)
Contrats d'apprentissage	255 121	265 000	374 000	275 000
Contrat de professionnalisation jeune	92 400	125 000	121 000	135 000
Contrat de professionnalisation adulte	1500	4 000		7 500
PACTE	-	200	nd	500
TOTAL	349 021	394 200	495 000	418 000

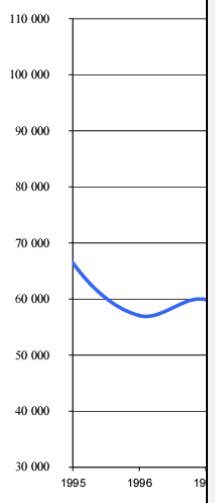
Près de 80% du budget de ce Ministère relève de la redistribution sous forme de subventions et aides. Ce principe des allègements de charges sociales est souvent remis en cause. C'est à la fois un mécanisme de baisse du coût apparent du travail pour les métiers à bas salaire et un outil de redistribution puisque les coûts associés sont supportés par les autres salariés. Il y a de quoi s'interroger sur cette correction du coût du travail.

Car même en allégeant les charges sociales au niveau des autres pays développés, les employeurs trouvent toujours que le travail coûte trop cher. C'est une boucle sans fin.

Un exemple édifiant : 700m€ des 1,3md€ du budget de développement de l'emploi va aux métiers de l'hôtellerie et de la restauration qui se sont engagés à recruter en échange de baisses de charges. C'est la compensation du refus de la Commission Européenne de leur baisser la TVA à 5%. Cette promesse présidentielle non tenue a donc été remplacée indirectement par ces allègements de charges sociales! Un manque à gagner (TVA) a donc été remplacé par un coût budgétisé. Reste à vérifier son effet sur l'emploi qui n'est pas évident car il y a un autre problème à régler en amont : le manque de jeunes formés (et motivés) pour cette profession.

Mais que deviendront ces aides à l'emploi lorsque l'on découvrira que l'économie de ce pays est aussi menacée par la délocalisation de la matière grise, avec la R&D qui se délocalise en Chine ou en Inde, au même titre que la production? Va-t-on aussi proposer des baisses de charges sur les salaires correspondants? Et dans ce cas, qui va payer les charges sociales dans ce pays? Juste les "classes moyennes" comme on les appelle?

Ce Ministère pourvoit également les aides à la ville, notamment la rénovation de quartiers et construction de nouveaux logements sociaux. C'est un effort qui n'est pas assez salué. La courbe de financement de logements sociaux de ces dernières années montre une pro-



Une grande diversité d'allocations

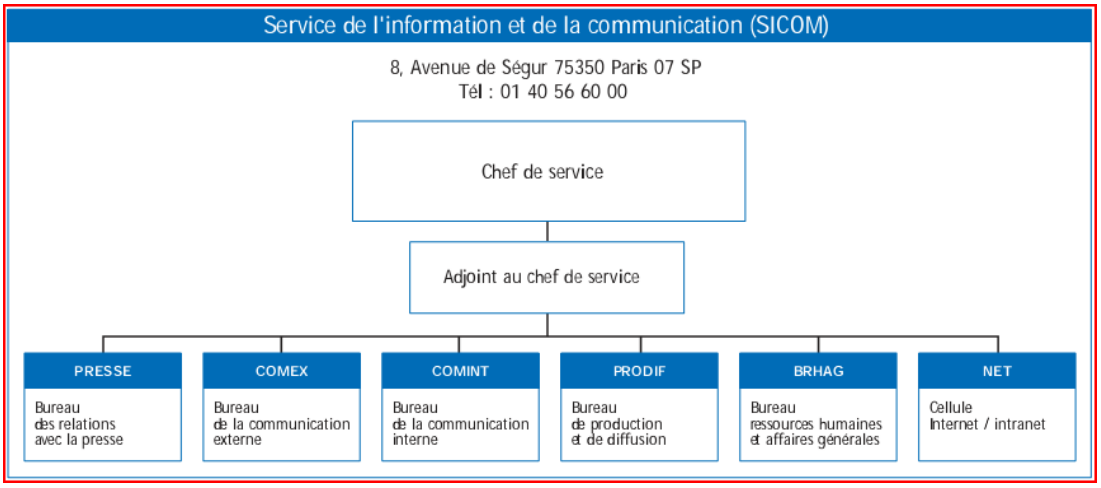
Une grande partie de ces allocations sont liées au financement de la famille dans une logique de redistribution des revenus. Leur gestion pourrait être simplifiée par leur concentration au niveau des allocations familiales pour celles que cela concerne et pour éviter des cumuls trop redistributeurs.

- Revenu minimum d'insertion (RMI)
- Prime de Noël
- Allocation de solidarité spécifique (ASS)
- Allocation d'insertion (AI)
- Allocation équivalent retraite (AER)
- Allocation personnalisée d'autonomie (APA)
- Allocation de parent isolé (API)
- Allocations familiales
- Allocation de jeune enfant
- Allocation parentale d'éducation
- Prestation d'accueil du jeune enfant
- Complément familial
- Allocation d'adoption
- Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama)
- Allocation de présence parentale
- Allocation de rentrée scolaire
- Allocation de garde d'enfant à domicile
- Prime de déménagement
- Bourses d'études

gression depuis 2001. Pourquoi avait-elle connu une telle baisse pendant les quatre années du gouvernement Jospin? Pas évident. A l'époque, le marché de l'immobilier était moins tendu. Ce n'est pas une explication suffisante. Mais c'est aussi une responsabilité partagée avec les collectivités locales.

Le Ministère finance également 1md€ pour les exclus, et c'est en hausse régulière, qui couvrent entre autres les palliatifs comme les centres d'hébergements de SDF et des moyens divers de lutte contre l'exclusion. Il faut aussi compter 482m€ pour l'insertion des immigrés, en baisse de 19% en 2007 vs 2006.

On connait l'ANPE, l'AFPA et l'INED (Etudes Démographiques), mais ce Ministère aux attributions bien larges regroupe un incroyable cheptel d'organismes divers et notamment: DGEFP, DIV, DAGEMO, DARES, DGT, DPM, SDFE, DILTI, DIIESES, DRESS, SICOM, ANLCI, CLCBE, CNML, CNFPTLV, Conseil Supérieur de la Participation, INTEFP, CNCP, ANSP, CEREQ, ANACT, CEE, Centre INFFO, l'Acsé, ANAEM. L'organigramme est là avec le détail pour chaque organisation ici. Chacun semble avoir son utilité, même si j'ai noté deux Directions différentes en charge des statistiques, et un travers classique de la fonction publique avec ces organisations à directions bicéphales avec un "patron du service" et un "adjoint au patron du service" à qui reportent toutes les équipes du service en question. Bel "overhead managérial" comme on dirait dans une boite américaine où l'on mesure le nombre moyen de collaborateurs qui reportent à chaque manager, avec un minimum "normal" d'environ cinq personnes! Que fait donc le "chef de service" dans l'organigramme ci-dessous (d'un bête service de communication)?



Alors, peut-on faire des économies dans ce budget?

Probablement oui et à long terme sur les aides à l'emploi qu'il faudrait revoir de fond en comble. Il faudrait lever cette ambigüité entre réduction des charges et mécanique de redistribution. Certes, il faudrait baisser les charges sociales et le coût du travail, mais voyez-vous, ce n'est pas dans le budget de l'Etat à proprement parler. Cela relève du financement de la protection sociale et de la santé qui sont en grande partie hors du budget de l'Etat. Par des transferts alambiqués, l'Etat transfère néanmoins à certains organismes sociaux les montants des baisses de cotisation sociales accordées dans le cadre de certains allègements.

La mécanique idéale serait : moins de charges sociales liées à la protection sociale (pas à la santé) générant une baisse du coût du travail et plus d'emploi, donc moins de chômage et de subventions à l'emploi. C'est la théorie libérale qui aurait fonctionné aux USA et au Royaume Uni. Elle permettrait d'économiser à ce Ministère au nez entre 1 et 3md€ de budget et de 10 à 20md€ d'allègements de charges et impôts. Tout de même 1,3% de PNB! Plus facile à écrire qu'à faire cependant… Un petit benchmark international s'impose ici avec les pays qui se portent mieux.

On peut aussi creuser du côté d'organismes comme l'ANPE dont la mission n'est pas encore assez tournée vers l'aide à la reprise de l'emploi. Voire envisager une fusion avec l'Unedic et les Assedic car dans ces conditions, ils seraient plus motivés à réellement diminuer le nombre de chômeurs avec une vision d'ensemble de cette mission.

Finances publiques et économie (13,9md€)

Ce Ministère est souvent présenté comme la poule aux oeufs d'or en matière d'économies potentielles. Il incarne l'Etat "peu modeste", notamment du fait d'un "siège social" - Bercy - où la place ne semble pas manquer au regard de nombreuses autres administrations[15] et Ministères aux locaux étriqués, comme à la Justice! Pourtant, ce Ministère a fait bien des progrès, avec de nombreuses réallocations et réductions de personnels, et informatisation des process à tout va: déclaration des impôts en ligne, paiement des impôts et taxes locales en ligne, modifications dans la comptabilité de l'Etat et des collectivités locales.

Le Ministère est une cheville ouvrière de la mise en oeuvre pratique de la LOLF, la Loi Organique relative aux Lois de Finances, dont on parle peu. Cette loi a la particularité d'avoir été proposée par Didier Migaud (socialiste) et Alain Lambert (centriste et Ministre du Budget du gouvernement Juppé), votée en 2001 sous le gouvernement Lionel Jospin, et appliquée à partir de 2006 sous le gouvernement Villepin! Belle continuité républicaine pas assez saluée !

C'est grâce à cette loi que j'ai pu consulter une grande partie des documents budgétaires qui m'ont permis de faire cet inventaire. La loi pousse à une plus grande transparence des budgets vis à vis du parlement. C'est aussi une loi qui pousse le gouvernement à raisonner en "objectifs de programmes" et non pas simplement en "moyens". Les anglo-saxons intègrent cela dans une "balanced scorecard" et avec des KPI pour « Key Performance Indicators ». Le budget de l'Etat est ainsi découpé en missions, découpée en programmes, et en actions. Avec une certaine marge de manœuvre de l'allocation des budgets à chaque niveau. Et aussi, avec l'intégration dans le budget de chaque mission et programme des "cadeaux fiscaux" correspondant. Ce qui permet d'avoir une vision globale des coûts de ces programmes: en dépenses, et en manque à gagner en recettes.

Pour revenir au Ministère des Finances, il a plusieurs responsabilités: gérer le budget de l'état, et notamment collecter ses recettes, gérer sa dette. Il gère également les finances des collectivités locales. Pas simplement la perception des taxes locales qu'il a à sa charge, mais la gestion financière. Bercy joue donc à la fois le rôle de la banque, du service comptable et du contrôle de gestion des collectivités locales.

Par ailleurs, le Minefi gère "l'industrie" avec les aides à l'innovation (notamment via l'Oseo-Anvar, un des rares à être le résultat de fusions de plusieurs organismes), la protection des consommateurs (DGCCRF), les PME et l'Artisanat et la politique énergétique. Il supporte aussi les retraites des mineurs (200000 ayant droits), le support aux exportations (notamment via UBIFRANCE) et finance quelques écoles d'ingénieur (Mines, Télécom, Supelec). La liste de ces différentes missions avec les budgets correspondants est ici, dans ces "bleus" budgétaires qui sont des sources d'informations remarquables. On y découvre par exemple que le Minefi reverse 161m€ à La Poste pour la prise en charge du transport de la presse dans les zones rurales.

Le Minefi est aussi souvent le représentant de l'Etat dans les entreprises où ce dernier a une participation majoritaire comme minoritaire.

Le budget du Minefi d'environ 13,9md€ se découpe de la manière suivante:

[15] Mais le confort de l'hôtel des impôts et de la Trésorerie de votre ville n'est pas au même niveau !

Mission / Programme	Total Budget 2007	Personnel 2007
Développement des entreprises	1 141 153 237 €	265 711 903 €
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	265 113 243 €	155 128 206 €
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 864 866 707 €	1 260 805 783 €
Passifs financiers miniers	684 250 000 €	
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 253 668 221 €	6 651 487 073 €
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	843 082 923 €	380 773 534 €
Stratégie économique et financière et réforme de l'État	369 440 828 €	117 720 828 €
Statistiques et études économiques	446 763 071 €	370 975 578 €

Le Minefi, c'est surtout 6,6md€ de frais de personnels avec 172000 personnes pour la partie "finances" de sa mission. Avec ce budget de 8,253md€ réparti comme suit avec les grandes masses associées à la fiscalité des PME, des particuliers et la gestion des collectivités locales:

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement
Fiscalité des grandes entreprises	54 439 375
Fiscalité des PME	1 609 298 675
Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 779 454 294
Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	46 852 407
Gestion financière de l'État hors fiscalité	500 042 947
Gestion des pensions	60 914 812
Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 275 840 061
Gestion des fonds déposés	72 579 918
Soutien	2 854 245 732
	8 253 668 221

Le Ministère gère un nombre imposant d'organismes: l'INPI (propriété industrielle), l'AFNOR (normalisation), le LNE (labo d'essais), l'ANFR (agence des fréquences), UBIFRANCE (aide aux exportations), ADEME (nouvelles énergies), le CEA (dont il assure les dépenses salariales), l'INC (consommation). Voici quelques effectifs (fonctionnaires car il y a aussi les non-titulaires, absents de ces statistiques) de ces établissements:

Agence française des investissements internationaux	90
Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar)	483
Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)	922
Agence française de développement (Ex Caisse Française de développement)	1 363
Commissariat à l'énergie atomique (CEA)	17 630
Ubifrance (ex CFCE)	439
EPN d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	20
Institut d'émission des départements d'Outre-Mer (Iedom)	138
Institut d'émission d'Outre-Mer (IEOM)	64
Institut national de la consommation (INC)	72
Laboratoire national d'essais (LNE)	654
Union des groupements d'achat public (Ugap)	778

Agence nationale des fréquences	317
Agence nationale pour l'indemnisation des français d'Outre-Mer (Anifom)	58
Autorité des marchés financiers (Autorité indépendante, ex Commission des opérations de bourse) (3)	302
Caisse des dépôts et consignations (CDC) et autres EPN du groupe CDC	5 944
Écoles nationales supérieures des mines (Paris, St Etienne)	346
Écoles nationales supérieures des techniques industrielles et des mines (Albi, Alès, Douai, Nantes)	232
Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat et Fonds de répartition des ressources affectées aux fonds d'assurance-formation	2
Groupe des écoles des télécommunications (Paris, Brest, Evry)	1 254
Institut national de la propriété industrielle (INPI)	778
Masse des douanes	11

Renseignements pris, la "Masse des douanes" est un établissement public de gestion de logements sociaux comme son nom ne l'indique pas!

Les sources d'économies potentielles dans ce Ministère sont multiples mais complexes à mettre en œuvre et à estimer.

On peut parler des coûts:

- Baisser le **coût de la collecte des impôts**. Cette démarche a déjà été entamée avec un coût représentant 1,32% des recettes fiscales contre une moyenne entre 0,5% et 1% dans le reste de l'OCDE. Mais il est en baisse constante. La séparation historique de la trésorerie de la perception nécessite un courage politique certain, que Jospin n'a pas eu en désavouant Sautet, renvoyé après quelques mois passés à Bercy après cette tentative de rationalisation de ses services. On peut aussi baisser le coût de la collecte en simplifiant les impôts : à la fois par suppression de certaines niches fiscales et de certaines taxes (comme cette "taxe sur les salaires" dont on se demande qui a pu l'inventer et pourquoi…) et aussi avec les prélèvements à la source. Ce dernier alourdirait peut-être la gestion des entreprises mais pourrait être compensée par une simplification des autres composantes de l'incroyablement complexe feuille de paye. Bref, simplifier le code fiscal ne peut que générer des baisses de coûts de gestion au Minefi, même si la transition pourrait être au départ un peu coûteuse en gestion du changement.
- Simplifier l'**organisation des collectivités locales**, qui est un programme à part entière. La fragmentation française génère plein de surcoûts, dont celui de la gestion, pris en charge par le Minefi.
- Revoir l'**organisation des douanes**, qui n'ont paraît-il pas vu leurs effectifs réajustés après la mise en place des accords de Schengen. Elles représentent un budget annuel d'environ 800m€ et environ 19000 fonctionnaires. Mais attention car cette organisation est un centre de profits qui rapporte des taxes douanières significatives et contribue à la lutte contre la contrefaçon et aussi contre la drogue, en collaboration avec d'autres services de police.
- Les **dépenses informatiques** qui sont conséquentes, plusieurs centaines de millions d'Euros, notamment par le truchement des grands projets qui ont pas mal battu de l'aile ces derniers temps. Et notamment le projet Accord V2 de mise en oeuvre de la LOLF qui a été relancé sous l'appellation Chorus après un début chaotique (appel d'offre annulé, relancé, découpage en lots du projet). A noter que dans Accord, 11,3m€ de licences sont payés à Oracle pour les bases de données et les logiciels Peoplesoft. Les économies potentielles réalisées par le Minefi dans l'usage de nombreux logiciels libres, surtout sur les serveurs, sont donc bien vite absorbées par les aléas de ces grands projets!
- Au sein du budget du Minefi, on trouve l'**INSEE** qui coûte tout de même 400m€ par an et représente environ 6000 personnes! Cela semble énorme, mais visiblement nécessaire pour respecter les engagements de la France vis à vis de l'UE. Un recensement de la population est pré-

vu en 2007. Mais il serait intéressant d'auditer ce qui est fait des statistiques produites par cet organisme. Et on pourrait aussi les pousser à améliorer la pédagogie de la communication sur les chiffres du chômage. Car finalement, ce qui est intéressant, ce n'est pas le nombre de chômeurs tel qu'il est actuellement publié, mais la répartition totale de la population en âge de travailler entre : CDI, contrats à temps partiel divers, formations en alternance, chômeurs, RMIstes, préretraités etc. Et de voir comment ces segments de population fluctuent dans le temps. Il faudrait aussi voir l'évolution de l'emploi public et de l'emploi privé dans le temps. Ce sont ces données qui sont critiques sur la santé de l'économie.

Mais aussi des recettes :

- Le thème de la lutte contre la **fraude fiscale** a été récemment évoqué. Il représente au maximum le montant des intérêts de la dette (et pas son remboursement qui ajouté à la dette, représente plus de 100md€ par an, bien plus que les intérêts qui sont de 42md€). Mais comme le piratage du logiciel, il est illusoire de supprimer entièrement la fraude fiscale. Et d'ailleurs, si celle-ci n'existait pas, il faudrait réduire les prélèvements fiscaux ailleurs car même avec cette fraude, les prélèvements en France sont bien trop élevés par rapport à la moyenne des pays développés. A l'exception de la Suède.
- Revoir éventuellement certaines **aides aux entreprises**, qui représentent plus de 70 milliards d'Euros "distribués" surtout sous forme de réductions de charges sociales, impôts et taxes, dont un petit tiers rien que pour compenser le bien couteux passage aux 35 heures[16]. Et quelques subventions, notamment destinées à l'innovation et à l'encouragement de la recherche privée. Il faut probablement revoir à la baisse les aides - nombreuses - aux grandes entreprises, pour les focaliser sur les TPE et PME, plus créatrices d'emplois en France.

Bon, dans le tas, il doit bien y avoir 1md€ d'économies potentielles à faire, mais dans la durée. Une affaire de spécialiste en tout cas!

Transports (8,8md€)

On entend assez peu parler de ce Ministère important qui gère les infrastructures du pays. Son budget est l'un des rares qui comporte une véritable part d'investissement avec environ 2md€ de grands travaux pour les routes et les ports. Dans les 8,8md€ se trouvent également pas moins de 1,3md€ pour éponger la dette de la SNCF et du RFF (Réseau Ferré de France, établissement public qui gère les voies de la SNCF qui peuvent maintenant être empruntées par des concurrents de cette dernière).

Mission / Programme	Total Budget 2007	Personnel 2007	Investissements 2007	Fonctionnement 2007	Interventions 2007
Réseau routier national	545 943 011	13 840 011	355 431 000	175 672 000	1 000 000
Sécurité routière	106 161 159	12 978 330	14 783 100	52 479 729	25 920 000
Transports terrestres et maritimes	2 390 156 356	26 613 994	6 493 000	72 573 700	2 284 475 662
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000				1 357 200 000
Sécurité et affaires maritimes	150 960 964	15 318 161	20 062 498	32 753 625	82 826 680
Transports aériens	189 826 492	59 433 992	17 990 000	28 710 000	83 692 500
Météorologie	166 283 893			166 283 893	
Soutien et pilotage des politiques de l'équipement (libellé modifié)	3 976 535 314	3 574 664 181	19 987 000	380 779 785	1 104 348

On notera des missions importantes comme Météo France (166m€) et pour la sécurité routière (106m€). Les écologistes feront remarquer que les routes bénéficient de trop de crédit par rapport

[16] Son côté pervers est étonnant : pour financer le passage aux 35 heures, le gouvernement Jospin a établit des réductions de charges qui au final sont financées par le contribuable et aussi par la dette. Résultat des couses : on a appauvri le pays en réduisant sa capacité de production.

aux autres moyens de transports. Mais dans les faits, ce Ministère consacre plus au rail et aux affaires maritimes qu'au transport routier, même si cela agglomère les transports de personnes et de marchandises.

Les 3,5md€ de la dernière ligne sont les frais de personnels des différentes missions du Ministère des Transports, notamment les agents de la DDE dans les régions. Le Ministère a en effet des effectifs conséquents: plus de 90000 fonctionnaires, répartis comme suit:

Répartition synthétique des ETPT	Emplois inscrits directement au programme		Emplois inscrits sur le programme 217		Total des emplois œuvrant pour chaque politique publique (en ETPT)
Programme	Action	ETPT	Action « miroir »	ETPT	
203 - Réseau Routier National	3	221	8	17 185	17 406
207 - Sécurité Routière	1	195	9	2 934	3 129
226 - Transports Terrestres et Maritimes	6	390	10	8 143	8 533
205 - Sécurité et Affaires Maritimes	5	224	11	3 225	3 449
225 - Transports Aériens	1	861			861
113 – Aménagement, Urbanisme et Ingénierie Publique	6	250	13	18 011	18 261
223 - Tourisme	4	330			330
217 - Soutien et Pilotage des Politiques d'Équipement			7	11 475	11 475
217 - Soutien et Pilotage des Politiques d'Équipement : Personnels des services transférés aux collectivités territoriales			22	27 805	27 805
190 - Recherche dans le domaine des transports de l'équipement et de l'habitat			14	48	48
Total		2 471		88 826	**91 297**

S'y ajoutent (ou en font partie?) un nombre modéré d'établissements publics en dépendant, notamment cette Chambre Nationale de la Batellerie Artisanale avec ses deux salariés au statut de fonctionnaire (sic):

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)	95
Chambre nationale de la batellerie artisanale	2
École nationale des ponts et chaussées	332
École nationale de l'aviation civile (Enac)	164
Écoles nationales de la marine marchande (ENMM)	76
Établissement national des invalides de la marine (Enim)	508
Institut géographique national (IGN)	1 722
Lycée d'enseignement maritime et aquacole	133
Météo France	3 153
Syndicat des transports d'Île-de-France	135

Agence nationale pour la part des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)	48
Agence nationale pour les chèques vacances	159
Voies navigables de France	344

Où faire des économies dans ce Ministère? Avec les pots de vin provenant du BTP? Ils doivent en général plutôt se diriger vers les élus des collectivités locales. Dans le fonctionnement? Certainement, mais à la marge. Côté chiffrage, aucune idée!

Fonctionnement des pouvoirs publics (8,5md€)

J'ai consolidé ici plusieurs rubriques budgétaires de l'Etat qui concernent le fonctionnement des pouvoirs publics, du parlement et de l'administration territoriale. Cela fait pas mal de monde et de budget au total:

Domaine d'action	Mission / Programme	Total Budget 2007
Pouvoirs publics	Présidence de la République	31 783 605 €
Pouvoirs publics	Assemblée nationale	529 935 000 €
Pouvoirs publics	Sénat	314 487 165 €
Pouvoirs publics	La chaîne parlementaire	26 345 000 €
Pouvoirs publics	Conseil constitutionnel	7 242 000 €
Pouvoirs publics	Cour de justice de la République	886 680 €
Pouvoirs publics	Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 022 500 €
Politique des territoires	Stratégie en matière d'équipement (ancien)	0 €
Politique des territoires	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	85 127 737 €
Politique des territoires	Information géographique et cartographique	75 561 976 €
Politique des territoires	Tourisme	86 195 270 €
Politique des territoires	Aménagement du territoire	317 197 843 €
Politique des territoires	Interventions territoriales de l'État	78 946 560 €
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	1 655 548 199 €
Administration générale et territoriale de l'État	Vie politique, cultuelle et associative	547 579 048 €
Administration générale et territoriale de l'État	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	517 088 711 €
Conseil et contrôle de l'État	Conseil d'État et autres juridictions administratives	252 878 444 €
Conseil et contrôle de l'État	Conseil économique et social	35 856 045 €
Conseil et contrôle de l'État	Cour des comptes et autres juridictions financières	181 710 000 €
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	383 696 252 €
Direction de l'action du Gouvernement	Fonction publique	175 100 034 €
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	727 440 521 €
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux départements	796 458 306 €
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux régions	1 447 459 165 €
Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration	207 728 446 €

Quelques points notables:

- Le **concours financiers aux collectivités territoriales** de 3,179md€ en plus des transferts de 49md€ déjà indiqués dans mon premier post. Ces concours servent surtout à financer des équipements et également à compenser les transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales.
- L'**administration territoriale** avec 2,719md€ dont quelques gros postes comme 547m€ de financement des associations (en plus des budgets similaires dans les collectivités locales), les élections 2007 vont couter 403m€ en 2007 tandis qu'elles n'ont couté que 18m€ en 2006. Il y a aussi 648m€ pour la délivrance des titres (en 2005: 13m de Cartes d'Identité, 619K titres de séjour, 13m de cartes grises, 2,3m de permis de conduire, etc) avec une part significative de ce budget affectée à l'infrastructure informatique de ces services (147m€ et 1373 personnes pour le Ministère de l'Intérieur). Ce budget comprend en fait le fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, distinct de celui de la police. On trouve aussi dans ce budget le financement de 1409 "ministres des cultes" pour l'Alsace et la Moselle (catholiques, protestants, israélites). La séparation de l'église et de l'Etat n'a donc pas atteint ces départements, ce pour des raisons historiques qui remontent au Concordat de 1802 et qui n'ont pas été abrogées depuis, même lorsque ces départements étaient allemands entre 1870 et 1918! Voici une ventilation du nombre de fonctionnaires de cette rubrique:

	Numéro et intitulé de l'action / sous-action	ETPT
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	4 761
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	12 609
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	4 037
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8 782
05	Soutien et animation du réseau des préfectures (libellé modifié)	39
Total		**30 228**

- Le **Parlement** (Assemblée Nationale et Sénat) avec ses 844m€ de budget coûte 920K€ par député (il y en a 577) et sénateur (341). C'est beaucoup, mais pas forcément du luxe! Cela ne se transforme pas en salaire pour eux bien entendu, même si ce dernier permet de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs assistants parlementaires. Par comparaison, le Parlement Européen avait un budget de 1272m€ en 2004, soit 1,6m€ par député. Ses trois sièges (Luxembourg, Strasbourg, Bruxelles) alourdissent énormément son budget. Un petit benchmark avec d'autres parlements européens serait ici le bienvenu. Certains ont dénoncé les augmentations de salaire des députés (et des ministres) en 2002, mais il ne s'agissait que de transferts, notamment à partir des fonds spéciaux qui n'étaient pas transparents et la prise en compte des frais de fonctionnement (secrétaires, assistants parlementaires). Ce qui est par contre plus contestable, c'est cette absence de progressivité de l'impôt pour une grande part du revenu des députés. Revoir cela ferait gagner quelques millions d'Euros, pas grand chose, mais rétablirait un peu d'équité et de progressivité de l'impôt pour ceux qui le votent.

- La **présidence de la république** a un budget officiel de 35m€ mais son budget réel est supérieur à 85m€ quand on y ajoute les contributions qui proviennent de Ministères divers (défense, affaires étrangères, culture). Il correspond à environ 900 fonctionnaires. Certains s'offusquent de ce budget qui aurait sérieusement augmenté sous les présidences de Jacques Chirac, mais il est finalement bien modeste au regard de la mission, notamment de représentation, qui échoie à la Présidence de la République, premier VRP de la France. Et son augmentation supposée de ces dernières années (+798%) ne semble pas calculée sur des bases stables. Réduire ce budget aurait donc plus valeur de symbole que d'intérêt économique. On pourrait cependant supprimer quelques dépenses ayant un poids symbolique fort rappelant les attributs de la Monarchie : telles que celles qui sont liées au domaine de Souzy-la-Briche et le Fort de Brégançon. Ils pourraient être revendus, ce qui apporterait une recette ponctuelle, et leur budget d'entretien économisés. On pour-

Faut-il supprimer l'ENA ?

Début avril 2007, François Bayrou faisait une sortie en déclarant vouloir remplacer l'ENA par une « école de haut niveau », une Ecole des Services Publics ! En indiquant : *"Je veux que les responsables futurs des services publics de la France sachent comprendre les citoyens, les entendre et leur apporter des réponses"*. Voilà une manière toute symbolique de s'attaquer à la caste des hauts fonctionnaires. Mais qui ne changerait rien à la situation.

Changer le nom d'une école et chercher à modifier le contenu de ses programmes n'est pas une réforme. La question étant de savoir quelle réforme est vraiment nécessaire au niveau de l'ENA. Il faut certainement en modifier les programmes, même si personne ne sait vraiment dire ce que l'on y enseigne. Et peut-être aussi réduire les privilèges et fonctionnement en castes fermées des grands corps de l'Etat où se retrouvent surtout les énarques et polytechniciens. Privilèges qui leur assurent notamment un salaire de haut fonctionnaire quasiment quoi qu'il leur arrive.

Mais changer son nom ne rime à rien. Comme lorsque Chirac avait dissous le GLAM en 1995 pour le remplacer par un autre service de l'armée de l'air faisant exactement la même chose, l'ETEC.

rait aussi réduire ou supprimer les dépenses privées liées au conjoint du Chef de l'Etat qui ne devraient pas être supportées par nos impôts, surtout dans la mesure où le Président bénéficie d'un salaire permettant de les couvrir. Cela ne doit pas aller bien loin.

- Les **services du Premier Ministre** sont moins décriés et pourtant ils coûtent près de 400m€ et représentent plus de 3000 fonctionnaires. Cela couvre le fonctionnement de Matignon, celui du SGG, du SGDN, mais également d'un grand nombre de conseils comme le Conseil d'Analyse Economique (qui fait un peu doublon avec le Conseil Economique et Social), des comités divers, les autorités indépendantes (CSA, ART, ARCEP, CNIL, Médiateur de la République, etc), le SIG (Service d'Information du Gouvernement), l'ENA et diverses subventions d'organismes tels que l'IFRI ou le CREDOC. Il y a probablement un peu de gras dans tout ça, surtout quand on consulte cette longue liste des organismes rattachés au Premier Ministre.
- Le **Conseil d'Etat** et les tribunaux administratifs coûtent 252m€ (3000 personnes détaillées ci-dessous) et la **Cour des Comptes** et les aides aux juridictions financières, 171m€. Les juridictions administratives sont submergées comme la justice en général, avec des délais de traitement supérieurs à un an.

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		ETPT
01	Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	202
02	Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel	544
03	Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs	1 384
04	Fonction consultative	79
05	Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	125
06	Soutien	564
Total		**2 898**

- Le **Conseil Economique et Social** coûte 35m€. Il produit une vingtaine d'avis (rapport) par an pour éclairer le gouvernement et le parlement. Certains trouvent que ce "machin" ne sert pas à grand chose d'autre que de fournir une planque à ses 231 membres, des personnalités issues de la société civile pour services rendus à la nation. Mais son existence étant inscrite dans la constitution (incroyable !), il sera dur d'y toucher!
- La **fonction publique** a son ministère, qui dépend maintenance du Minefi, et pilote la réforme de l'Etat ainsi que le statut des fonctionnaires. C'est un peu la DRH et la DAF de l'Etat. Elle réforme plus qu'on l'imagine l'Etat, mais c'est un travail de titans! Elle est notamment à l'origine du plan ADELE d'informatisation des démarches administratives (initié en 2004 sous Raffarin), qui fait lui-même suite au PAGSI (Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information lancé en 1997 sous Jospin qui couvrait cela comme les usages des NTIC en général).

Il y a aussi des services divers : l'Imprimerie Nationale, les Journaux Officiels et autres organisations où la productivité n'est pas reine[17]. Les journaux officiels emploient le même nombre de fonctionnaires alors que le passage au numérique bat son plein ! Dans d'autres pays, certaines de ces missions sont confiées au privé.

On le voit, la machine de l'Etat est bien complexe. On peut facilement confondre le "train de vie de l'Etat" avec le train de vie de ses serviteurs et sa complexité. S'il est vrai que certains hauts fonctionnaires sont bien lotis, que les logements de fonction sont légion, et que les retraites sont mieux

[17] Voir cette diatribe bien documentée sur http://www.ifrap.org/0-ouvrirlesite/Enquete-Etat-imprimeur.htm.

garanties que dans le privé, les conditions de travail et les rémunérations ne sont pas excellentes dans la fonction publique pour autant dans la masse. Le charme envié et désuet de certains palais parisiens qui abritent la Présidence et les Ministères cache souvent une réalité bien moins enviable ailleurs.

Et comme dans toutes les organisations, publiques comme privées, il y a des bons et des mauvais. Je suis particulièrement admiratif des quelques députés et sénateurs qui approfondissent leur connaissance et leur contrôle du budget de l'Etat, notamment au moment du vote de la loi de finance. Leurs compétences ne se retrouvent malheureusement pas chez nos candidats à la Présidentielle, grands comme petits.

Agriculture (3md€)

Le premier poste de dépenses de ce Ministère, 1,5md€, couvre différentes politiques de soutien: de modernisation de l'équipement agricole, de la mer, du cheval[18]. Cela couvre du financement d'associations d'aide au développement rural, des dotations d'installation pour les jeunes agriculteurs, ainsi que de l'aide à l'aménagement hydraulique agricole, à la dépollution et à la mise aux normes environnementales d'intérêts locaux.

Mission / Programme	Total Budget 2007	Personnel 2007	Investissements 2007	Fonctionnement 2007	Interventions 2007
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1 505 792 202 €	383 374 425 €	10 395 726 €	127 478 678 €	984 543 373 €
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	693 801 280 €			172 380 255 €	521 421 025 €
Forêt	303 192 611 €			233 673 567 €	69 519 044 €
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	473 646 843 €	330 677 324 €	12 582 320 €	129 001 546 €	1 385 653 €

Ce Ministère à l'apparence modeste bénéficie indirectement d'environ 12md€ de subventions récupérées au niveau de l'Union Européenne grâce à la fameuse et bien décriée "Politique Agricole Commune", sur les 18md€ de contribution que la France lui verse.

Du Ministère de l'Agriculture dépendent un grand nombre d'organismes publics dont certains comme le "Centre d'expérimentation pédagogique de Florac" ou le "Centre National de Promotion Rurale" basé à Marmilhat sont d'un effectif très modeste. Le gros des troupes est situé dans l'Office National des Forêts, qui représentent un tiers des 30000 et quelques fonctionnaires dépendant de ce Ministère, les forêts étant plus stables que nombre d'agriculteurs en France:

[18] Pour 61m€ tout de même, avec des haras nationaux et 1100 fonctionnaires!

Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (Ex Acofa)	140
Centre d'études du milieu et de pédagogie appliquée	8
Centre d'expérimentation pédagogique de Florac	21
Centre national de promotion rurale de Marmilhat	74
Centre national études agronomiques des régions chaudes	100
Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea)	2 002
Centre régionaux de la propriété forestière (CRPF)	500
École nationale de formation agronomique de Toulouse	68
École nationale du génie rural, des eaux et forêts (Engref)	8
Écoles d'ingénieurs des travaux agricoles et assimilées	537
Écoles nationales supérieures du paysage	86
Écoles nationales vétérinaires	732
Écoles supérieures d'ingénieurs agricoles et assimilées	183
Établissement national d'enseignement sup agronomique de Dijon (Enesad)	97
Institut national agronomique de Paris-Grignon	89
Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture	70
Institut national des appellations d'origine (Inao)	265
Inventaire forestier national	34
Les haras nationaux	651
Lycées d'enseignement technique agricole	6 545
Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre	58
Office national des forêts (ONF)	10 100
Office national interprofessionnel des céréales (Onic)	696
Office national interprofessionnel des fruits des légumes et de l'horticulture (Oniflhor)	153
Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles	94
Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (Onipam)	12
Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (Onipma)	53
Office national interprofessionnel des viandes de l'élevage et de l'aviculture (Onivea)	316
Office national interprofessionnel des vins (Onivin)	328
Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (Onilait)	327

Une grande part des fonctionnaires de l'agriculture étant située dans les établissements publics listés ci-dessus, seul le reste - moins de 8000 - dépend directement du Ministère.

Les économies sont-elles possibles? Sûrement, par consolidation de filières et d'organismes, mais à la marge. La fin de la PAC européenne en 2013 amènera les pays à financer eux-mêmes leurs aides aux agriculteurs. Donc, pour ce qui est de la France, cela reviendra à réintégrer tout ou partie des 10md€ récupérés en subventions de l'Union Européenne dans le budget de l'Etat, sans pour autant faire les économies équivalentes dans les versements à l'Union Européenne. Cela explique pourquoi les négociations européennes sont toujours chaudes à ce sujet et que le mieux (l'autonomie budgétaire) serait peut-être l'ennemi du mal (la dépendance de l'Union Européenne).

En tout cas, il est bon de préserver la capacité de production agricole de notre pays. A la fois parce que les évolutions énergétiques vont la rendre de plus en plus stratégique avec le renchérissement à venir du coût du transport. Et aussi parce que c'est une filière exportatrice, même si c'est finalement à coup de "dumping" puisque c'est l'effet des nombreuses subventions à ce secteur.

Commentaire d'un lecteur sur les subventions à l'agriculture

Les subventions européennes défendues par la France n'ont pas (uniquement) pour objet de maintenir artificiellement des emplois dans le domaine agricole. Il s'agit aussi (et surtout) de préserver une certaine indépendance dans la production de ce que nous mettons dans nos assiettes. En France, chaque filière agroalimentaire est structurée en interpro-

fessions qui, en collaboration avec les services sanitaires de l'Etat, assurent l'organisation des contrôles et de la traçabilité (c'est plus récent) sur la production et la transformation des denrées alimentaires. C'est une mécanique énorme, ce sont des millions d'analyses annuelles que chaque filière, à titre privé, finance.

Il faut bien se rendre compte que si l'agriculture française et européenne n'est pas subventionnée, elle ne serait plus en mesure de maintenir un tel niveau de contrôle. Eh oui, le prix du marché international, c'est aussi revenir au moindre niveau de sécurité sanitaire international !

Ce contrôle de la qualité est indispensable a bien des égards et notamment pour le maintien de certains de nos produits. Les fromages au lait cru qui font la spécificité de multiples terroirs français ne sauraient être commercialisés en l'absence d'analyses. On entrerait alors dans une ère du tout pasteurisé.

Les interprofessions étant des organismes privés, elles ne vivent que par la bonne santé de leurs adhérents professionnels. Rien d'étonnant donc à ce que l'Etat intervienne par exemple lors de rumeurs sur le rachat de sociétés comme Danone (par Pepsico). Le risque est grand dans un tel cas de voir alors les accords interprofessionnels remis en cause. Or, l'Etat se satisfait très bien de voir cette couteuse organisation des contrôles qualité financée par le privé, c'est à dire par les professionnels eux mêmes.

Il est clair que les différentes filières agro alimentaires s'imposent un niveau de contrôle très élevé en France. De plus, ce niveau de qualité est un choix des filières elles-mêmes. Ce sont des bonnes pratiques développées au sein des interprofessions par les professionnels.

Au sein d'une filière, il existe deux niveaux de décision : l'Etat et les Interprofessions. L'Etat est présent au niveau de la règlementation sanitaire (Services vétérinaires…), de certains financements et de la recherche (INRA…). Les Interprofessions, quant à elles, sont généralement garantes du quotidien (organisation des contrôles de qualité, de la généralisation des bonnes pratiques, de l'image du produit dans la population…), et de l'avenir. Par exemple, ce sont elles qui ont souvent l'initiative des cahier des charges de type AOC, IGP… chacun étant un niveau de contrôle supérieur à la réglementation. Ces ont elles encore qui anticipent les problèmes de sécurité sanitaire qui pourraient se présenter.

Le contrôle est très présent dans toutes les filières liées à l'élevage (viande, lait…). La traçabilité est également effective pour le viande. S'agissant des fruits, légume et céréales, les contrôles existent également mais la traçabilité est plus difficile à assurer.

D'une manière générale donc, les organismes privés que sont les interprofessions sont très largement à l'initiative de systèmes de production orientés vers la sécurité et la qualité puisque leur raison d'être est de garantir la pérennité de la filière et d'anticiper les problèmes de sécurité alimentaire. En France, le produit de base est donc sain.

Reste qu'entre le producteur et le consommateur ces produits sont souvent transformés (industrialisés). A partir de là, le produit alimentaire obéit à une logique dictée par les gains de part de marché et les impératifs marketing. Le produit sain peut donc être transformé en produit industriel dont la qualité alimentaire est plus discutable. En revanche, en France toujours, la sécurité alimentaire est toujours assurée.

Nous voyons donc que dans tout cela l'Etat est quasiment absent. Les industriels sont motivés par le marché et par le court terme. Les Interprofession en revanche ont un rôle très sain, lié à leur souhait de voir le bénéfice à long terme et l'anticipation des problèmes. La sécurité alimentaire est donc principalement garantie à ce niveau. Comme je l'indiquais, une Interprofession n'est que le souhait politique des professionnels d'une filière de mutualiser des moyens pour de tels enjeux. Mais c'est un système qui devient impossible si ces professionnels sont tenus d'aligner leurs prix sur les prix de production des pays les plus pauvres. La logique de marché trouve sa limite à ce niveau.

Je vais prendre un exemple pour illustrer l'importance des enjeux existants pour nous consommateurs.

Depuis plus de 50 ans, sous l'impulsion de l'état, toutes les filières agroalimentaires ont travaillées dans le même sens : la productivité. Les organes de recherche agronomiques ont travaillés principalement sur la génomique animale et végétale pour augmenter la capacité de production des exploitations agricoles.

Aujourd'hui on constate que certaines maladies comme le diabète, les maladies orphelines, l'obésité sont en augmentation exponentielle dans ces pays industrialisés dont la France.

Au niveau des Interprofessions (certaines en tous cas) le financement des projets de recherche se réoriente de la productivité vers la connaissance de l'impact de l'alimentation sur la santé. L'idée n'est pas d'ajouter des vitamines dans le même produit mais de comprendre en quoi chaque aliment (dans sa complexité) dispose de fonctions qui ont un effet bénéfique ou néfaste sur notre santé.

Il s'agit ici d'un changement complet de paradigme. En pratique, ces Interprofessions vont donc peut à peu aligner les bonnes pratiques (et donc les usages) vers un nouvel objectif : moins de productivité, plus de santé. Or elles sont les seules à pouvoir réorienter les choses de cette manière. D'où l'importance de leur survie et l'importance de ne pas réduire leur travail à néant en les mettant en concurrence frontale avec leur homologues moins exigeants. Ruiner les interprofessions, c'est remettre notre avenir alimentaire et notre santé entre les mains de ceux qui continueront à maintenir leurs marges (transformateurs, distributeurs) et qui sont principalement motivés par les gains à court terme.

Rafael

Culture et médias (3,2md€)

C'est probablement l'un des Ministères qui incarne le mieux l'exception française… du point de vue du budget de l'Etat. En effet quel pays subventionne-t-il à ce niveau la culture en général, mais aussi son cinéma, sa presse, le théâtre, l'opéra, la danse, les arts plastiques tout en finançant la maintenance d'un des patrimoines architecturaux des plus denses au monde? Bon, avec environ 11000 fonctionnaires et 3md€, ce n'est pas une danseuse si chère que cela. Son budget équivaut à peu près au rapport de l'ISF (3,8md€).

Mission / Programme	Total Budget 2007	Personnel 2007	Investissements 2007	Fonctionnement 2007	Interventions 2007
Presse	274 000 000			109 412 916	164 587 084
Chaîne française d'information internationale	70 000 000				70 000 000
Audiovisuel extérieur	160 240 000				160 240 000
Patrimoines	1 131 146 255	147 042 064	169 368 527	601 127 099	213 608 565
Création	793 696 828	56 887 785	20 113 116	308 735 154	407 960 773
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	841 527 433	372 022 645	29 516 000	237 082 647	202 906 141

Les fonctionnaires de la culture sont en grande partie disséminés dans des établissements publics: musées nationaux (Louvre, Versailles, Orsay, Branly, Rodin, Cité des Sciences), les opéras (Bastille, Garnier), bibliothèques (BNF, Centre Pompidou, Archives Nationales), et quelques établissements d'enseignement. Certains de ces établissements génèrent un chiffre d'affaire conséquent, mais en général, pas jusqu'à couvrir l'ensemble de leurs frais.

Académie de France à Rome	7
Bibliothèque nationale de France (BNF)	559
Centre des monuments nationaux	784
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (CNAC) yc Bibliothèque publique d'information (BPI)	1 092
Centre national de la cinématographie française (CNC)	628
Centre national des arts plastiques (CNAP) et École nationale supérieure de création industrielle	83
Centre national du livre	45
Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse	671
Écoles nationales des beaux-arts (de province)	16
École nationale du patrimoine	25
École nationale supérieure des arts décoratifs	240
École nationale supérieure des beaux-arts	14
Écoles d'architecture	847
Établissement public de maîtrise d'ouvrages des travaux culturels	67
Établissement public du musée du Louvre	2 342
Établissement public du musée du quai Branly	337
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	359
Institut national d'histoire de l'art	51
Musées Henner, Moreau, Rodin	56

Cité de la musique	223
Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et établissement public du parc de la grande halle de la Villette	945
Comédie française	393
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	89
Établissements publics du parc et de la grande Halle de la Villette	243
Opéra national de Paris et Centre national de la danse	1 621
Réunion des musées nationaux (RMN)	1 084
Théâtres nationaux	556

Une part des dépenses de l'Etat dans la culture peut être considérée comme un investissement très productif. En effet, des lieux comme le Musée du Louvre et le Château de Versailles sont les principales destinations touristiques en France. Ils génèrent donc un impact économique énorme pour le pays, notamment dans sa filière hôtelière et restauratrice. Filière qui, nous l'avons vu, bénéficie elle aussi d'aides, pour 700m€ tout de même! Ce n'est pas pour rien que la France est la première destination touristique au monde avec plus de 70 millions de visiteurs par an et un impact économique local énorme.

Par contre, cela pourra surprendre de découvrir que la Manufacture de Sèvres est toujours dans le domaine de l'Etat. Elle fabrique des céramiques, les deux tiers de ses fabrications étant commercialisées dans le privé, le reste alimentant les "palais nationaux". Mais avec 150 personnes et 2m€ de dotation de fonctionnement, il n'y a pas de quoi faire la révolution afin de désengager l'Etat de cet établissement qui date de 1740!

Le budget de la culture est ici incomplet car d'autres postes, à part, sont financés par des taxes ou redevances spécifiques, comme les aides à la production cinématographique ou le financement des chaines de radio et de télévision publiques.

Les aides à la presse sont de plusieurs centaines de million d'Euros. Ont-elles toujours raison d'être ? Surtout quand on sait qu'elles financent indirectement le statut très privilégié – avec le salaire associé - et peu commenté des ouvriers du livre, souvent bien mieux payés que les journalistes.

Le reste du budget de l'Etat

Des 271md€ des dépenses de l'Etat, il nous reste à couvrir 11md€ qui sont disséminés dans des Ministères moins dépensiers:

Domaine d'action	Mission / Programme	Total Budget 2007
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	1 822 525 000 €
Aide publique au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement	2 150 971 781 €
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires	105 251 036 €
Sécurité sanitaire	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	502 563 900 €
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	1 752 257 010 €
Action extérieure de l'État	Rayonnement culturel et scientifique	526 393 507 €
Action extérieure de l'État	Français à l'étranger et étrangers en France	287 134 914 €
Écologie et développement durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	141 089 740 €
Écologie et développement durable	Gestion des milieux et biodiversité	199 624 500 €
Écologie et développement durable	Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	357 376 263 €
Outre-mer	Emploi outre-mer	1 162 503 548 €
Outre-mer	Conditions de vie outre-mer	459 682 437 €
Outre-mer	Intégration et valorisation de l'outre-mer	409 033 146 €
Santé	Santé publique et prévention	289 888 718 €
Santé	Offre de soins et qualité du système de soins	100 571 005 €
Santé	Drogue et toxicomanie	36 500 000 €
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels	270 256 592 €
Sécurité civile	Coordination des moyens de secours	293 319 424 €
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	191 836 122 €
Sport, jeunesse et vie associative	Jeunesse et vie associative	131 844 447 €
Sport, jeunesse et vie associative	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 739 049 €

- L'aide publique au développement (4md€): qui intègre des aides aux pays en voie de développement sous forme de versements, notamment à la banque mondiale (1md€), la compensation

de la dette de pays pauvres, et diverses activités annexes. Celles-ci ont l'avantage de ne pas nécessiter trop de fonctionnaires, quelques centaines en tout. Difficile de rogner là dedans, même s'il est bon de surveiller de près à quoi sont affectés ces crédits, notamment dans les pays où domine la corruption des dirigeants. Ces aides étaient dans la moyenne OCDE en 2005 (0,47% du PIB), l'objectif de l'ONU étant à terme d'atteindre 0,7%.

- L'action extérieure de l'État (2,5md€): ce sont les Affaires Etrangères. Rien à signaler de particulier, c'est une activité incontournable. En plus des ambassades, son budget couvre des domaines qui relèvent de l'enseignement (pour les français à l'étranger, 330m€), de la culture (rayonnement culturel français à l'étranger) et des services publics en général (237m€ pour leur implantation à l'étranger).
- L'outre-mer (2md€): dont près de la moitié du budget passe en abaissement du coût du travail et aides à l'emploi pour les DOM-TOM où le taux de chômage est du double de celui de la métropole (plus de 20%). Il y a probablement du gaspillage dans le tas, mais bon, quel candidat va risquer de perdre des centaines de milliers de voix?
- Sport, jeunesse et vie associative: qui se partage quelques miettes de budget (751m€, en baisse de 8% en 2007) sachant que les associations sont financées par plusieurs budgets: celui de ce Ministère, celui de l'Intérieur, et aussi celui des collectivités locales. Et que le sport dans l'enseignement est financé par le budget de l'Education. Les critères de financement des associations ne sont pas bien connus et relèvent un peu de l'arbitraire et du bon vouloir des politiques. Cela mériterait réflexion!
- Écologie et développement durable (700m€): un bien petit ministère dont la plupart des missions pourraient être fusionnées avec celles du Ministère de l'Agriculture (biodiversité, politique de l'environnement, gouvernance dans le domaine de l'eau) ou de l'Equipement (gestion des crues, nuissances sonores). Mais le pacte Hulot nous amènera peut-être à la création d'un très grand Ministère en charge de l'écologie, du développement durable, et surtout de l'énergie.
- Sécurité sanitaire et santé: qui ne représentent qu'une goutte d'eau à côté du budget de la protection sociale qui est hors du périmètre du budget de l'Etat étudié jusqu'ici.
- Sécurité civile: dans son budget de 563m€, il y a 133m€ rien que pour la lutte contre les incendies de forêt! Les pyromanes nous coutent bien cher! Et on dépense encore plus de 30m€ par an pour le déminage des bombes qui datent des deux guerres mondiales! A noter que le financement des pompiers est très dilué: ce sont des militaires à Paris et Marseille, des civils ailleurs, financés par les Départements, et la sécurité civile, qui pilote l'ensemble et dépend de l'Intérieur, finance certains moyens techniques (hélicoptères, etc) et allocations aux Collectivités Locales.

Voila! Ouf! J'ai terminé ce voyage au sein du budget de l'Etat. Je me suis surtout basé sur les "bleus" budgétaires du Ministère des Finances qui intègrent une mine d'information utile pour comprendre le fonctionnement de l'Etat. Ils fournissent à la fois une vision comptable des budgets, et une approche qualitative avec missions et objectifs. Il faudrait évidemment les compléter par une analyse critique de chaque secteur, en passant notamment par de nombreux rapports parlementaires ou ceux de la Cour des Comptes.

Sur les aides aux entreprises

Les aides aux entreprises ont été très critiquées pendant la campagne électorale 2007. Ce sont en effet environ 65md€ appliqués sous une forme ou une autre aux entreprises, soit l'équivalent du budget de l'éducation nationale. Cela suscite donc des envies, notamment à gauche où l'on verrait bien ces aides tout ou partie supprimées pour financer l'augmentation très forte du SMIC. Raisonnement assez simpliste évidemment. Notamment car la suppression des aides aux entreprises augmenterait directement leurs charges et leur rendrait encore plus difficile cette augmentation du SMIC. En tout cas, pour celles qui emploient beaucoup de salariés à ce niveau de salaire. D'un point de vue macro économique, l'augmentation du SMIC peut passer soit par une répartition différente des richesses créées par les entreprises, soit par une augmentation de la quantité de richesse produite. La répartition des richesses peut s'adapter par la fiscalité, mais elle est limitée par la concurrence internationale de pays, notamment européens, qui peuvent avoir des dispositifs plus favorables aux entreprises. Et une partie des aides aux entreprises vise justement à augmenter leur production de richesse. Mais on le verra plus loin, avec plus ou moins de bonheur.

J'ai trouvé deux documents permettant de comprendre comment toutes ces aides aux entreprises étaient articulées :

- Le « Rapport sur les aides publiques aux entreprises » de décembre 2006 commandité par le Premier Ministre à trois organismes : l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale des Affaires sociales et l'Inspection Générale de l'Administration. Il fait un inventaire des aides aux entreprises en France quel que soit l'origine de leur financement.
- L'article « Les aides publiques à la création d'entreprises - Beaucoup de bruit pour presque rien » de l'IFRAP publié en septembre 2006.

Les aides aux entreprises représentent au total environ 6000 dispositifs d'aide aux entreprises. Dont 22 d'origine européenne, 730 aides nationales qui représentent environ 90% des montants totaux, et un grand nombre à l'échelle locale, avec ne serait-ce que 650 rien pour les collectivités locales d'Ile de France[19]. L'ensemble regorge de redondances et les aides en question sont d'une efficacité variable.

Les aides Européennes

Elles représentaient 335m€ en 2005, ce qui est un montant modeste au regard des autres aides européennes, notamment la PAC qui rapporte plus de 10md€ aux agriculteurs français. Cette disproportion provient en partie de ce que les entreprises françaises ne sont pas championnes de la chasse aux subventions européennes.

Ces subventions présentent pour un part les mêmes travers que de nombreuses subventions françaises : elles favorisent trop les grandes entreprises et sont associés à une lourde bureaucratie. Certains consultants se sont même spécialisés dans la recherche de ces financements pour les entreprises innovantes.

Les aides de l'Etat

Les aides de l'Etat dans la loi de finances 2005 comprenaient 287 dispositifs à hauteur de 57md€ soit près de 3,5 % du PIB. 68% de ces aides sont en fait des réductions de taxes et impôts divers pour les entreprises. Ce sont des manques à gagner pour les recettes de l'Etat.

La base de données Semaphore recense 750 dispositifs d'Etat avec :

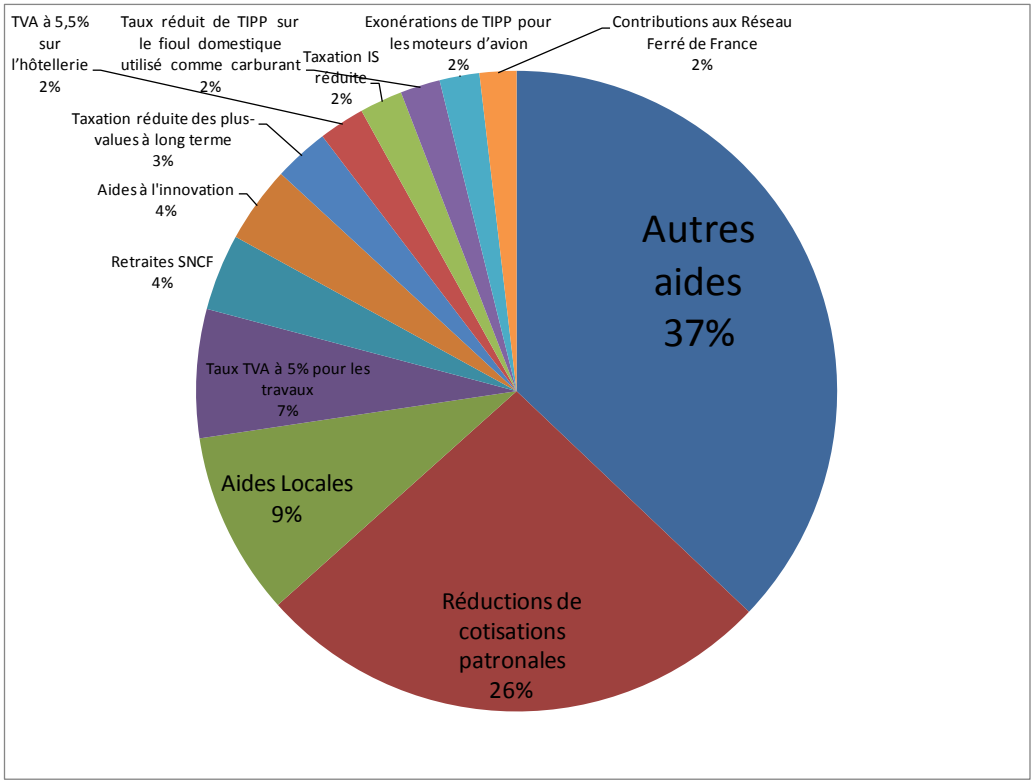
- 360 aides financières nationales : les 287 dispositifs inclus dans la Loi de Finance 2005, complétés par les aides des organismes nationaux comme Oseo ou l'Ademe, et les aides des or-

[19] La base Semaphore recense ces aides et est accessible sur http://semaphore.cci.fr/cci.fr/question.phtml.

ganismes nationaux non-étatiques (réseau des CCI, Medef…). Souvent, les aides fonctionnent en cascade : une aide en générant plusieurs autres. Cette démultiplication administrative morcelle les budgets et les aides et font perdre leurs cheveux aux entrepreneurs, tout en alimentant l'activité de myriades d'organismes d'accompagnement et de consultants indépendant spécialisés dans la récolte de financements.

- Près de 120 aides nationales régionalisées comme celles de la DRIRE, de la DRAF et les Fonds Régionaux de Garantie financés par l'Oseo.
- Il reste 260 aides techniques nationales, dont une centaine dispensée par les centres techniques.

Les deux tiers des 65md€ d'aides aux entreprises sont concentrés sur douze dispositifs, comme indiqués dans ce graphe. Les 4% d'aides qui financent les retraites de la SNCF ne sont pas vraiment des aides aux entreprises. Il s'agit plutôt de l'une des sources de financement de ces fameux régimes spéciaux de retraites.



La ventilation des aides de l'Etat montre que la moitié d'entre elles ont un ciblage large indépendant de la taille des entreprises. On peut soupçonner que ces aides « larges » profitent beaucoup aux grandes entreprises, mais je n'ai pas encore trouvé de données le démontrant:

Aides par ciblage (en millions d'€)

	Ciblage large	Ciblage sectoriel	Ciblage PME	TOTAL
Emploi	18 559	744	0	19 303
Investissement	8 189	846	2 805	11 863
Fonctionnement	0	11 275	395	11 670
Entreprise publique	0	6 102	0	6 102
Territoire	1 845	179	572	2 596
R & D	1 078	609	238	1 926
Formation	1 299	1	1	1 301
Création d'entreprises	0	21	1 160	1 181
Environnement	0	621	10	631
Sauvetage-restructuration	278	219	0	496
Animation filière	0	206	0	206
Exportation	4	0	52	56
Total	31 251	20 824	5 234	**57 331**
	55%	36%	9%	**100%**

Et voici les aides de l'Etat par secteur d'activité et par instrument.

La ventilation par secteur d'activité (de 20,8md€ sur les 57md€ de l'ensemble des aides ici recensées) montre une répartition peu orientée vers les nouvelles technologies, qui n'apparaissent d'ailleurs par en tant que telles dans la consolidation. Elle indique implicitement que ces aides ne vont pas nécessairement vers les fameuses entreprises du CAC40 tant décriées car elles sont peu présentes, à part Bouygues, Lagardère et éventuellement Accor, dans les cinq premiers secteurs cités. Dans les 8md€ d'aides aux transports, 6md€ vont à la SNCF et au RFF (pour une part vers les retraites, pour l'autres, pour financement les infrastructures du RFF).

Aides sectorielles, par secteur

Secteur	Montant (millions euros)	%
Transport	8 140	39%
Logement	4 621	22%
Agriculture	3 941	19%
Tourisme	2 175	10%
Audiovisuel	703	3%
Presse	420	2%
Aéronautique	268	1%
Spatial	165	1%
Commerce	154	1%
Défense	118	1%
Divers industrie	90	0%
Assurance	30	0%
Total	20 824	100%

Source : PLF2005

Aides par instrument (millions d'euros)

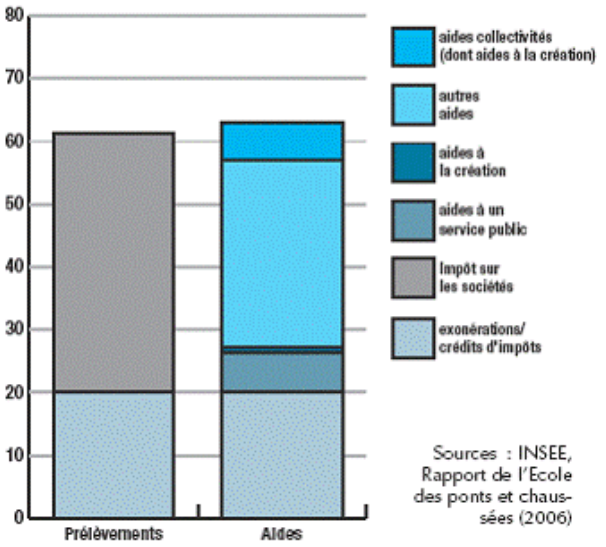
Instrument	Montants	%
Baisse du coût du travail	24 118	42%
Aide fiscale	8 348	15%
Aide aux investisseurs	6 452	11%
Sous-taxation de la vente	6 320	11%
Subvention	6 258	11%
Aide à l'achat de conso. interm.	4 033	7%
Aide à l'acheteur	420	1%
Avance remboursable	406	1%
Garantie de prêt	290	0%
Recherche publique	282	0%
Mise en réseau	196	0%
Prêt à taux bonifié	152	0%
Infrastructure	32	0%
Soutien de la demande-publicité…-	23	0%
Total	57 331	100%

Source : PLF2005 –

Dans l'article de l'IFRAP, on s'étonne que les aides aux entreprises représentent à peu près l'équivalent des prélèvements aux entreprises. Les aides aux entreprises ne seraient qu'un moyen de redistribution dans ce périmètre? Il est probable effectivement que certaines aides pourraient être supprimées lorsqu'elles correspondent presque à l'identique à des prélèvements équivalents notamment pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés et des réductions de charges patronales.

Mais c'est plus compliqué que cela. Une part de ces aides est véritable redistributrice et de manière très ciblée : vers les entreprises créées par des chômeurs, vers l'innovation, vers les transports, l'hôtellerie.

Montant des prélèvements et des aides publiques aux entreprises (en milliards d'euros)



Sources : INSEE, Rapport de l'Ecole des ponts et chaussées (2006)

Les aides des collectivités locales

Les régions ont distribué sous formes d'aides diverses, souvent des subventions, 2,4md€ en 2004, devant les départements (1,69md€) et les communes (1032m€). Ces aides sont morcelées au point de ne représenter que quelques milliers d'euros en moyenne par entreprise.

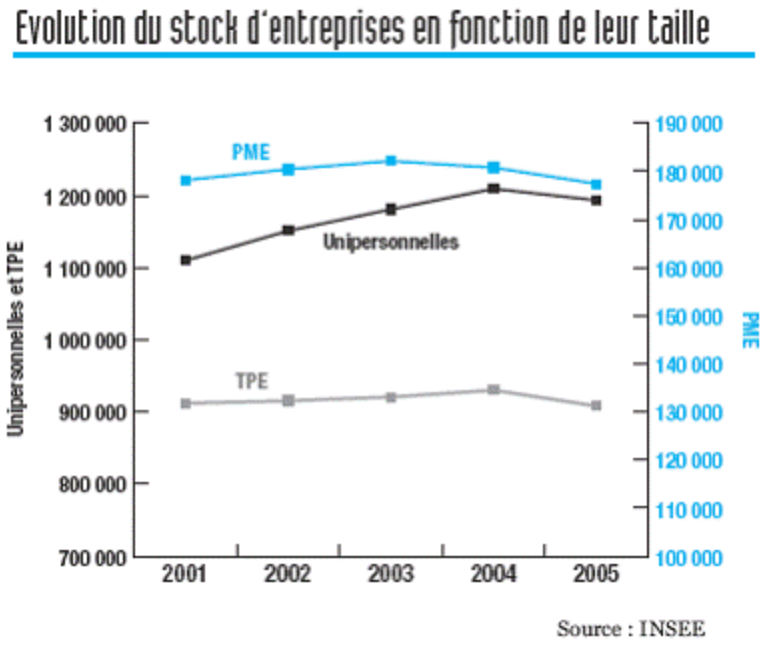
Cette fragmentation des aides locales est l'une des conséquences de notre découpage administratif bien trop maillé.

Les aides à la création d'entreprises

L'IFRAP note également qu'il existe 154 aides publiques différentes à la création, reprise et transmission d'entreprises.

Une grande part de ces aides accompagne les chômeurs créateurs d'entreprise. La vision de Raymond Barre de la fin des années 1970 est bien concrétisée ! Notamment l'Accre1 (Aide au chômeur créateur ou repreneur d'entreprise) avec 120M€ de prêts pour 80M€ de budget de fonctionnement pour les réseaux associatifs d'aide à la création d'entreprises. Cela représentait 25000 entreprises financées sur 80000 candidates en 2005. L'INSEE note que le nombre d'entreprises unipersonnelles a tendance à croître au dépend des PME et TPE. On va donc à l'envers de ce qu'il faudrait provoquer comme évolution démographique des entreprises : favoriser les PME dites « gazelles », celles qui dépassent 50 à 100 salariés et sont en forte croissance.

Et d'ailleurs, d'un point de vue purement statistique, la mesure proposée par François Bayrou consistant à exonérer de charges sociales les 2 premiers emplois créés par les TPE vont à l'encontre de ce qu'il faudrait faire puisque la faiblesse industrielle française se situe plutôt au niveau des PME, plus grandes.



Les aides à l'innovation

Selon l'IFRAP, seulement 2,3md€ des aides sont allouées à la création d'entreprises et seulement 5% des entreprises aidées seraient des entreprises innovantes. Dont 1,7md€ d'exonérations fiscales et 260m€ d'aides à l'innovation - essentiellement, le budget d'Oseo - et 340m€ d'aides aux PME. Les aides d'Oseo jouent cependant le rôle d'un effet de levier pour obtenir des financements privés pour les entreprises aidées, le plus souvent, sous forme de prêts à taux zéro. Environ 4000 nouvelles entreprises sont aidées chaque année par l'Oséo, avec un processus de sélection relativement opaque et aléatoire.

L'IFRAP constate également que le coût par emploi créé est de 70K€ pour les entreprises innovantes financées par l'Agence Nationale de Recherche qui intervient plus en amont que l'Oseo dans le cycle de l'innovation. Quand on fait un peu de comptabilité analytique comme ceci, on se rend compte que le coût de création d'emplois aidés est ainsi exorbitant.

L'IFRAP conclue en notant les lacunes de l'accompagnement managérial aux entreprises innovantes qui expliquerait de nombreux échecs ainsi que le manque de « business angels » qui a un impact négatif autant sur le financement privé que sur cet accompagnement managérial. Finalement, une réduction de l'ISF ciblée ou pas accompagnée d'autres dispositifs fiscaux favorables aux investissements dans l'innovation augmenterait le nombre de business angels en France et pourrait accroitre la capacité d'accompagnement privé à l'innovation. Mais cela serait enlever du pouvoir d'accompagnement à la puissance publique. Est-elle prête à cela ? Au regard de ces analyses, ce n'est pas évident !

Sur la protection sociale

La protection sociale en France est le plus gros poste de dépenses du secteur public, et en même temps, celui où les économies sont les plus difficiles à faire. On en est surtout à limiter les déficits et à trouver les sources de financement, notamment pour les retraites. La part de la dépense qui est liée au chômage est faible au regard de l'ensemble du budget de la protection sociale : moins de 7% du total !

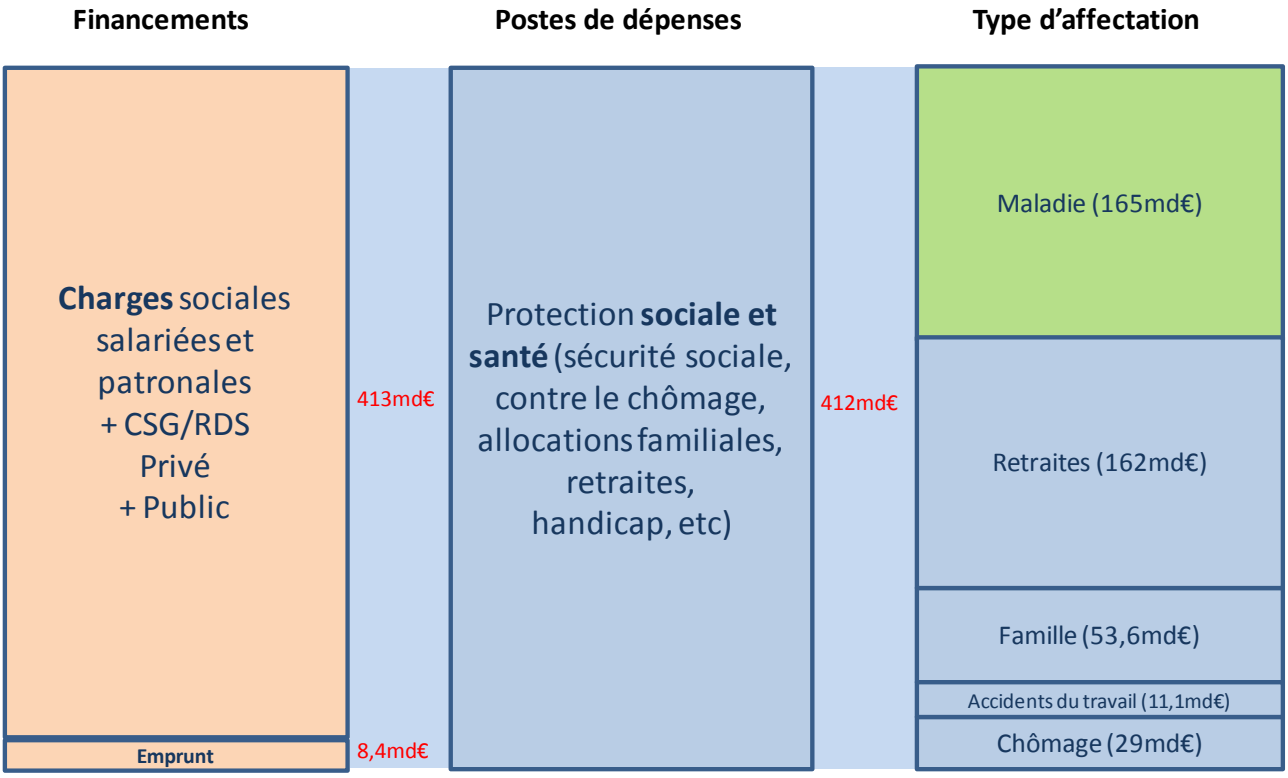
Vue d'ensemble

Les recettes et dépenses se structurent vu de haut de la manière suivante pour l'année 2006 selon la Loi de Finances 2007[20] pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale (privé et public):

Catégorie	Branche	Recettes	Dépenses	Solde
Sécurité sociale	Maladie	159,3	165,2	-5,9
	Vieillesse	161	162,7	-1,7
	Famille	52,5	53,6	-1,1
	Accidents du travail	11,1	11,1	0
	Total	**383,9**	**392,6**	**-8,7**
Autres	Chômage	29,3	29	0,3
	Total	**29,3**	**29**	**0,3**
Total général		**413,2**	**421,6**	**-8,4**

Une vue graphique sur l'année 2006 donne ceci :

[20] Et voici la source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Assurance_ch%C3%B4mage_en_France pour l'assurance chômage.



Sachant que la sécurité sociale est plus déficitaire que ces tableaux ne le montrent car dans les recettes il y a pas mal de compensations qui proviennent du budget de l'Etat. La protection sociale est donc financée dans les faits par les cotisations sociales et par l'impôt. Notamment par la CSG.

Il faut ajouter à cela des aides sociales diverses qui complètent ou prennent le relai de ce système de protection sociale. Il en est ainsi des aides du Ministère des Affaires Sociales qui couvrent la « précarité » après les ASSEDIC. Il faudrait aussi intégrer le RMI qui est financé par les collectivités locales.

Les déficits structurels de la protection sociale sont financés par la dette, qui génère 1,5md€ d'intérêts par an. Cette dette est gérée séparément de la dette de l'Etat.

On peut noter que la France est juste derrière la Suède le pays où la dépense de protection sociale rapportée au PIB est la plus élevée : 29%, la moyenne OCDE étant d'environ 21%[21].

Prélèvements sociaux

Les prélèvements sociaux pèsent essentiellement sur les revenus du travail, mais de moins en moins de manière directe, et de plus en plus indirectement. Les cotisations sociales ne représentent maintenant que les deux tiers des prélèvements sociaux. La CSG, la RDS et les autres prélèvements qui s'appliquent aussi aux revenus du capital représentent le complément.

Maladie

Se pose ici l'équilibre de la branche maladie, toujours mis à mal. On peut en fait réaliser quelques économies en maitrisant les dépenses de santé, au niveau des hôpitaux ou des médicaments.

[21] Source : OCDE FactBook 2007.

Mais les économies ne visent pas à faire « moins d'Etat », mais à modérer l'usage des services de santé par les citoyens, une grande partie d'entre eux étant délivrés par le privé (médecine libérale, cliniques, pharmacies, maisons de retraite, etc).

Les projets type « Carte Sésame Vitale » ou bien « Dossier Médical Personnalisé » visaient ou visent à faire des économies de coûts de gestion. Mais ce sont des projets de « business process reengineering » et informatiques qui ont le plus souvent eu du plomb dans l'aile et couté plus cher que prévu.

Une partie des déficits s'explique aussi par les nombreuses réductions de charges sociales prévues pour de nombreuses catégories d'emploi, surtout à bas salaires. Elles représentent facilement plusieurs milliards d'Euros de manque à gagner pour la branche maladie comme pour les autres branches.

Famille

Cette branche de la sécurité sociale est rarement commentée. Elle couvre toutes les allocations familiales. Avec un nombre incroyable d'allocations en tout genre qui pourraient probablement être gérées plus simplement.

L'essentiel de la fonction redistributrice est là. Elle est complétée par celle du Ministère des Affaires Sociales.

Retraites

Il y a là matière à réaliser quelques ajustements – douloureux - entre le régime général et les régimes du secteur public des retraites pour au minimum assurer une meilleure équité de traitement. Et cela ne concerne pas seulement les fameux régimes spéciaux qui ne correspondent qu'à une petite proportion du secteur public.

Il est bon de démarrer par un état des lieux des cotisations et des prestations. Le rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale 2006 permet d'identifier le poids financier des différents régimes:

Régimes	Bénéficiaires	Cotisants	Charges (M€)	Produits (M€)	Produit par bénéficiaire
Régime général	10 747 400	16 530 600	75 730	75 985	7 070 €
Régimes agricoles	4 252 597	1 311 300	13 903	13 922	3 274 €
Régimes spéciaux / fonctionnaires	3 509 628	4 823 472	62 354	62 552	17 823 €
Dont 3 régimes: énergie, SNCF, RATP	498 099	360 863	8 585	8 585	17 236 €
Régime des non salariés non agricoles	1 961 679	1 750 431	7 472	7 581	3 865 €
Régimes complémentaires	14 266 728	23 810 661	55 116	62 439	4 377 €

Je me suis demandé s'il n'y avait pas une erreur dans ce tableau. En effet, si les chiffres sont bons, les retraités du public gagneraient plus de deux fois plus en moyenne que ceux du privé? Même si on intègre la moyenne des retraites complémentaires – à supposer qu'elles soient équitablement réparties dans les deux régimes – cela maintiendrait un rapport du simple au double. Rapport qui ne peut pas seulement s'expliquer par les différences de salaires entre le public et le privé car de toutes manières, le salaire médian est très faible de part et d'autre : moins de 1500€[22].

[22] Il serait intéressant de comparer les salaires à niveau de compétences et responsabilité équivalents. Il est connu par exemple que les enseignants sont très mal payés. Mais ils ne représentent qu'un cinquième du total des agents du secteur public. Dans les autres postes du public, il y a comme dans le privé une forte proportion de postes d'exécution qui ne sont pas forcément moins bien payés que leur équivalent dans le secteur privé. De nombreuses études ont tendance à indiquer qu'en moyenne les salaires des fonctionnaires n'ont rien à envier à ceux du privé. Ce n'est probablement pas vrai pour certains postes qualifiés (enseignants) et pour les cadres mais ces deux catégories ne font pas plus du tiers du total des fonctionnaires.

On est donc en face d'une inégalité « horizontale » entre salariés d'une même tranche, les inégalités verticales entre les cadres supérieurs et les employés étant un autre sujet qui relève de la politique de redistribution.

Toute l'inégalité, bien connue, réside dans le mode de calcul de la retraite : meilleure et dernière année pour le public, et moyenne de 25 ans pour le privé. Sans compter l'âge de départ à la retraite qui favorise les fameux régimes spéciaux, même pour les salariés qui ne sont pas astreints à des conditions de travail difficiles.

Les retraites complémentaires du secteur public

Voici un commentaire Vincent Poncet, un lecteur du blog :

« Après quelques recherches, via le portail du "groupement d'intérêt public" Info-Retraite, on trouve les différentes caisses correspondantes aux différents statuts de citoyens (http://www.espaceretraite.tm.fr/index.php?id=comprendre). On y apprend que les fonctionnaires ont un régime complémentaire appelé RAFP (Retraite Additionnelle de la Fonction Publique). Mais cette retraite complémentaire ne concerne que les revenus non concernés par le régime de base des fonctionnaires, c'est-à-dire que ce régime ne concerne que les primes. Mais ce régime n'est en place que pour les actifs ayant eu une activité après janvier 2005 (voir la page 444 sur http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2006/ccss200609t2.pdf): "*Le régime fonctionne toutefois sans reprise de droits antérieurs. Il ne verse donc pas de retraite aux actifs pour la période d'activité antérieure au 1er janvier 2005, qui n'auront donc pas pu cotiser, le rachat de points ayant été écarté*.". Du fait, ce régime concerne bien peu de fonctionnaires retraités, les montants distribués sont d'ailleurs de l'ordre des centaines de millions, ce qui est assez "négligeable" par rapport aux 34 milliards distribués aux 2 millions de fonctionnaires retraités via leur régime de base.

Dès lors, oui, les fonctionnaires ont un régime complémentaire MAIS il s'agit d'un régime complémentaire différent des régimes complémentaires des salariés du privé. Ainsi, sur les 14 millions de bénéficiaires de régimes complémentaires, il y a 11 millions pour les salariés du privé (régime général) et divers autres, comme les fonctionnaires d'Etat, les agents des collectivités, les marins, agriculteurs, mineurs, clercs de notaires, avocats, etc.

En se basant sur les montants des prestations versées en 2005 publiés en 09/2006. (pape 196 pour les régimes de base http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2006/ccss200609t1.pdf, régime complémentaire agricole page 414, régime complémentaire ARCCO page 410). Pour le nombre de retraités du régime général/salariés du privé, on ne trouve pas le chiffre dans le rapport sur le régime général. Néanmoins, tous ces gens sont retraités à l'ARCCO (page 410, on a 10,9 millions de retraités à l'ARCCO en 2005).

Donc les salariés du privé bénéficient du régime de base du régime général et des régimes complémentaires AGIRC (pour les cadres) et ARCCO (tous) http://www.espaceretraite.tm.fr/index.php?id=agirc0, donc, nous avons (71,8 + 17,5 + 33,5) / 10,9 = 11 300 euros / an pour les fonctionnaires. On considère que le régime complémentaire (RAFP) est négligeable donc nous arrivons à voir page 196 dans http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2006/ccss200609t2.pdf en comptant les retraités et les invalides : 36,4/(1,79+0,23) = 18 900 euros/an. Chose étrange, page 196 dans http://www.securite-sociale.fr/chiffres/ccss/2006/ccss200609t1.pdf, le rapport indique des prestations vieillesse et veuvages de 35,4 milliards pour les fonctionnaires d'Etat, mais peut-être que la différence avec les 36,4 est due aux invalides, ce qui si on isolait purement les retraités et les veufs 35,4/1,79 = 19 800 euros/an. Donc, on arrive à trouver que les retraités fonctionnaires du secteur public ont (18,9-11,3)/11,3 = 67% de plus en moyenne en retraite que les retraités du régime général/salariés du privé. Si le calcul sur l'exclusion des invalides est correct, cela voudrait dire que nous serions à 75% de plus à l'avantage des fonctionnaires.

Bref, dans tous les cas, c'est un sacré micmac d'essayer d'y comprendre quelque chose à tout ça. Ce n'est pas étonnant qu'il est quasi-impossible de parler de réformes dans ce pays, on ne sait déjà même pas d'où on part, vu la complexité de tout ce magma de règlementations, de régimes spéciaux et d'exceptions. et les politiciens ne font vraiment rien pour expliciter les choses telles qu'elles sont. Si effectivement, les retraites des fonctionnaires étaient 67 à 75% plus élevées que celles des citoyens hors privilèges, alors il suffirait de le dire et la réforme de l'harmonisation des régimes passerait, car ces chiffres sont honteux pour un pays qui se targue d'égalité républicaine, de la défense des plus pauvres. En réalité, il y a bien une sacrée caste de privilégiés, mais c'est tellement compliqué de s'en rendre compte, que personne n'en a réellement conscience. Enfin bon, cela étant entendu si mes calculs sont justes, ce dont je ne suis pas vraiment sûr ».

Le petit tableau précédent masque une complexité dans la gestion des « charges ». Pour le privé, elles proviennent bien des charges sociales et de taxes diverses. Mais pour le public et les régimes spéciaux, elles proviennent de réallocations diverses, dont une partie qui provient du budget de l'Etat. Je n'en ai pas récupéré le détail mais cela doit être croustillant.

Chômage

Sa gestion serait probablement plus efficace si on fusionnait les différents organismes qui gèrent le traitement social du chômage et l'emploi. Donc l'ANPE, l'UNEDIC et les ASSEDIC. ANPE qui pourrait devenir une agence plus indépendante de l'Etat qu'elle ne l'est aujourd'hui et être gérée de

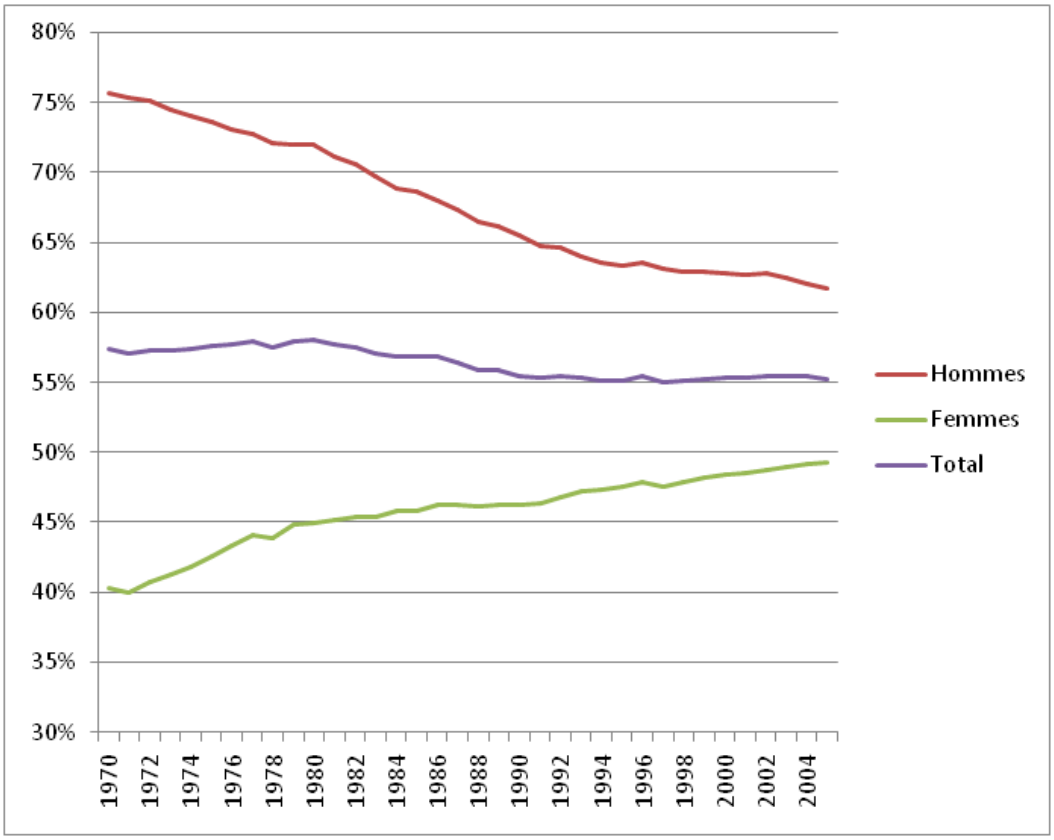
façon paritaire come l'Unedic. Là encore, il y a en tout cas une belle opportunité de « défragmenter » le secteur public et d'en améliorer l'efficacité, ne serait-ce qu'en réduisant ses coûts de gestion.

Mais j'ai voulu savoir où étaient les chômeurs. En consultant les documents reliés à la loi de finance 2007, je suis tombé dans les annexes statistiques[23] du Rapport Economique Social et Financier sur des données très intéressantes de l'INSEE sur l'emploi. On sait qu'elles sont souvent contestées, mais là, les moyens de mesure sont stables dans le temps et je ne rentre pas dans la définition précise de ce qu'est un chômeur, mais me concentre plutôt sur les statistiques de l'emploi.

J'ai présenté ces données sous forme de graphes, simples à analyser par rapport aux données brutes. Bien sûr, on peut faire dire ce que l'on veut aux statistiques. Mais les séries longues ici présentées sont souvent moins manipulées et plus parlantes que les séries courtes.

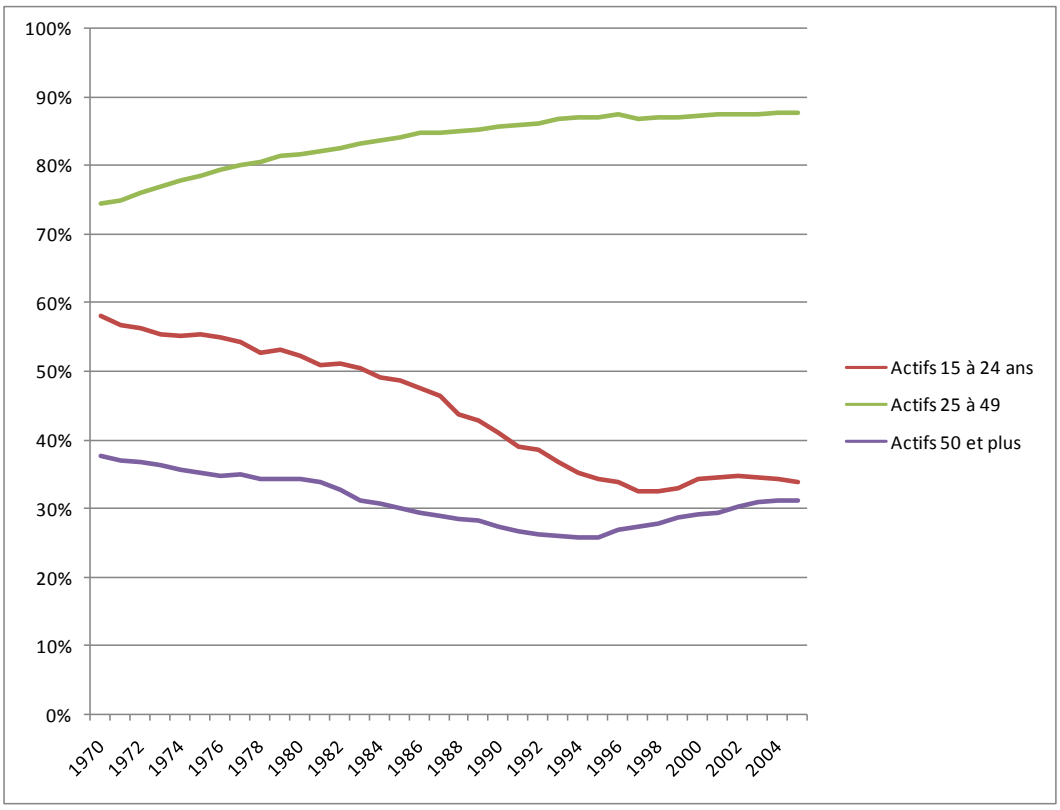
Voici ce qu'on y trouve :

- La **part des actifs dans la population** de 15 ans et plus qui montre une chose simple : les femmes sont plus actives et les hommes sont plus actifs, en série longue. Et cela fait une bonne quinzaine d'années que le taux d'activité est stable. Mais ceci cache des formes de travail qui ont évolué dans cette activité, avec des emplois dits « précaires » plus nombreux. Nous verrons cela plus loin.

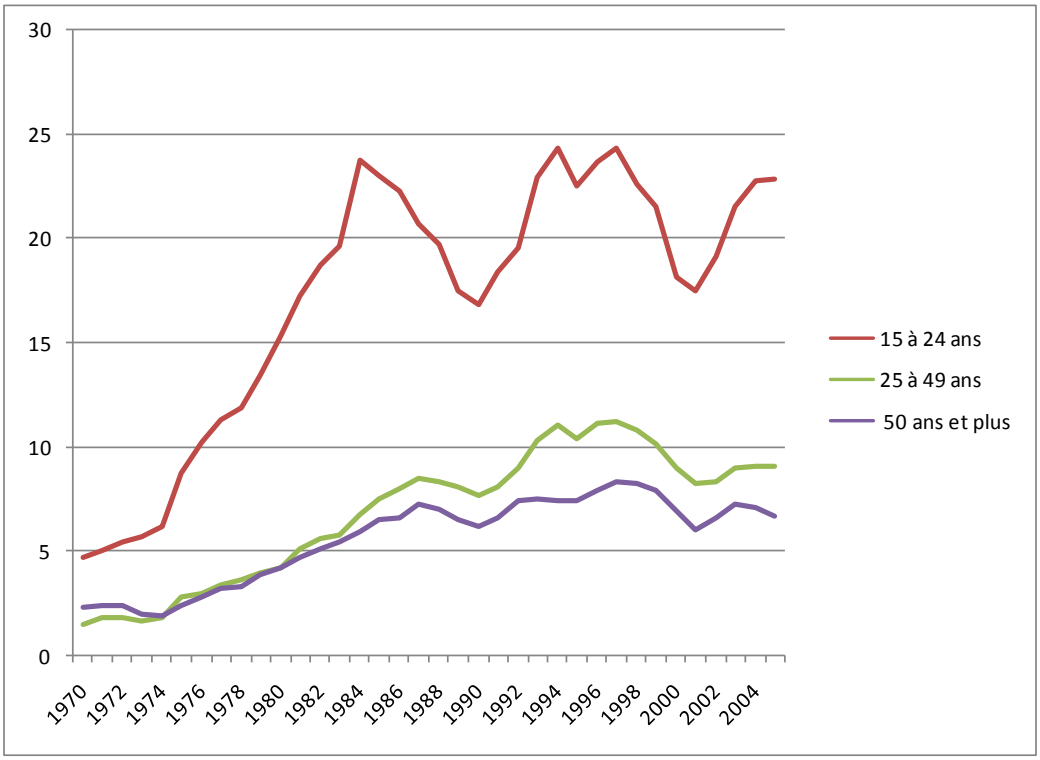


- La **part des actifs par tranche d'âge** illustre le chômage des jeunes mais aussi leur scolarisation plus importante (on est passé de 20% à 80% de bacheliers dans le même temps ! Sans compter ceux qui font des études universitaires):

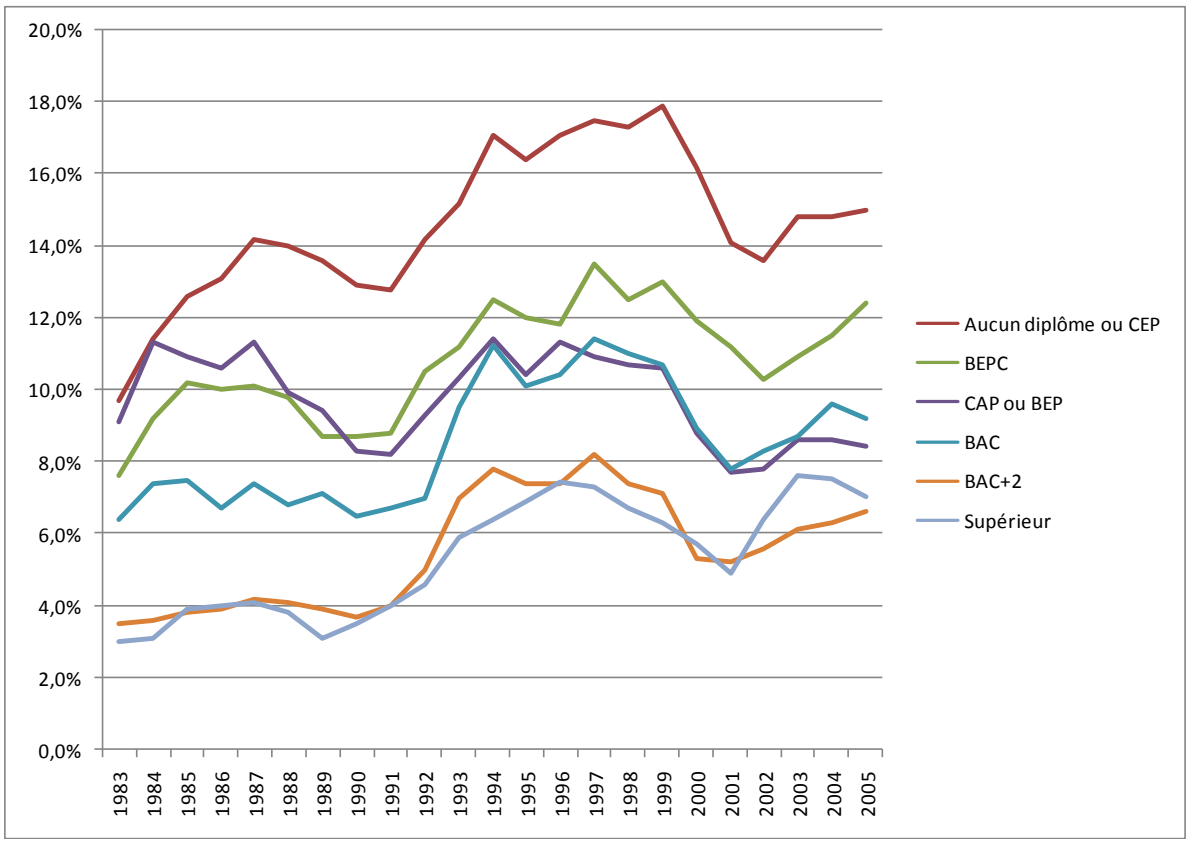
[23] Qui sont là : http://www.finances.gouv.fr/performance/performance/politique/2007/ref07_2.pdf.



- Le **taux de chômage par tranche d'âge** montre le fort taux de chômage chez les jeunes, mais il est difficile de dire si ces données excluent les étudiants ou pas:



- Le **taux de chômage en fonction du niveau d'études** qui montre que certes le chômage des diplômés du supérieur a augmenté – en régressant légèrement récemment – mais que le taux de chômage est toujours inversement proportionnel au niveau d'études.

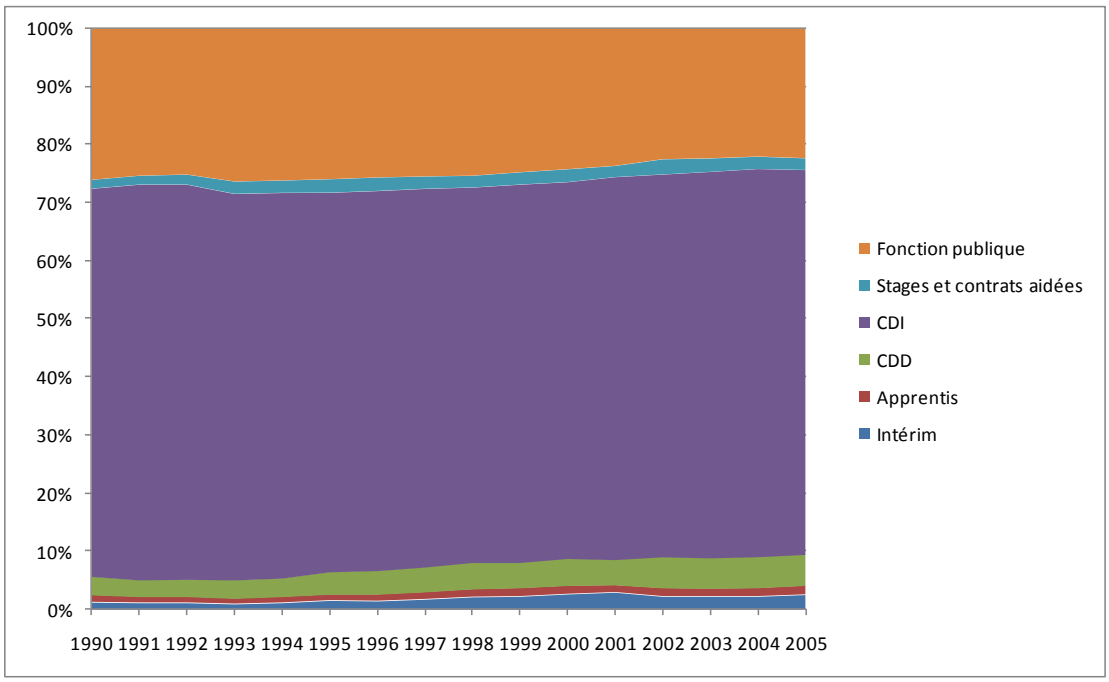


A l'exception récente du taux des jeunes issues de l'enseignement supérieur par rapport aux BAC+2. C'est lié au fait que les formations BAC+2 sont généralement plus professionalisantes que de nombreuses formations universitaires sans débouchés.

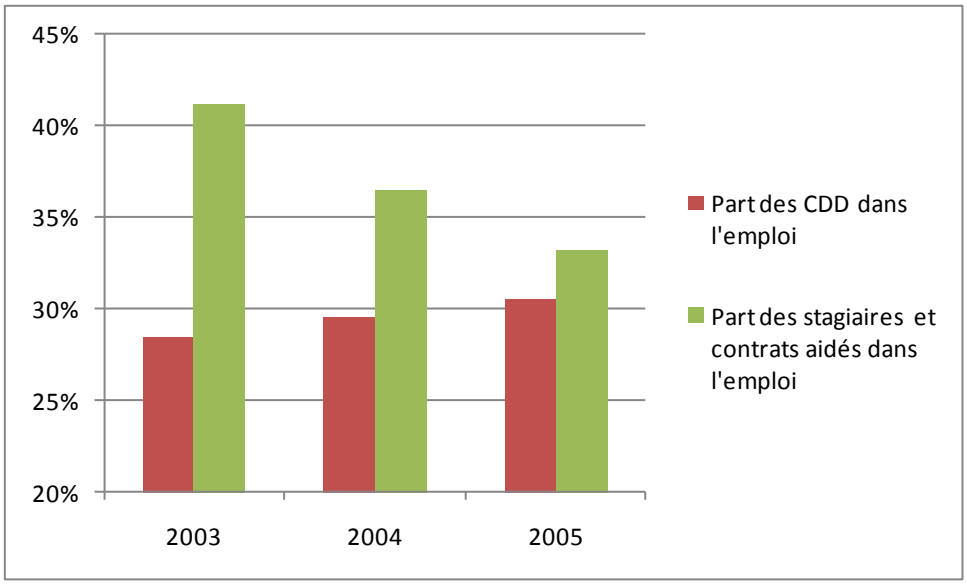
- Les **types de contrats de travail**, qui montre que le CDI reste encore de loin la norme et que même si les CDD et intérim ont augmenté[24], ils n'ont pas submergé les autres formes de contrats de travail. La baisse en proportion du nombre de fonctionnaires cache le fait qu'un grand nombre de personnes de la fonction publique ne sont pas fonctionnaires. Les contrats « hors CDI » de la fonction publique sont en proportion plus importants que dans le privé. On en retrouve une partie dans les contrats « privés » dans ce tableau. En tout cas, ces statistiques montrent que le climat anxiogène autour du CDI entretenu notamment au moment e la crise du CPE n'est pas forcément justifié. D'autant plus que la France est dessous de la moyenne OCDE dans la proportion de contrats de travail hors CDI[25].

[24] D'après le dossier « L'état de la France » du magasine Capital, Hors Série d'avril 2007, deux jeunes sur trois sont embauchés en CDD. Mais « la majorité des embauches se font aujourd'hui en CDD » avec 66,8% pour les 30-49 ans et 72,5% pour les 50 ans et plus. La question est de savoir si le CDD est devenu l'équivalent d'une période d'essai avant la transformation en CDI. Je n'ai pas identifié de statistiques dans ce domaine.

[25] Et les pays qui ont un plus fort taux d'emplois dits « précaires » dans le jargon français sont en fait les plus dynamiques et à plus forte croissance. Source : OCDE Factbook 2007.

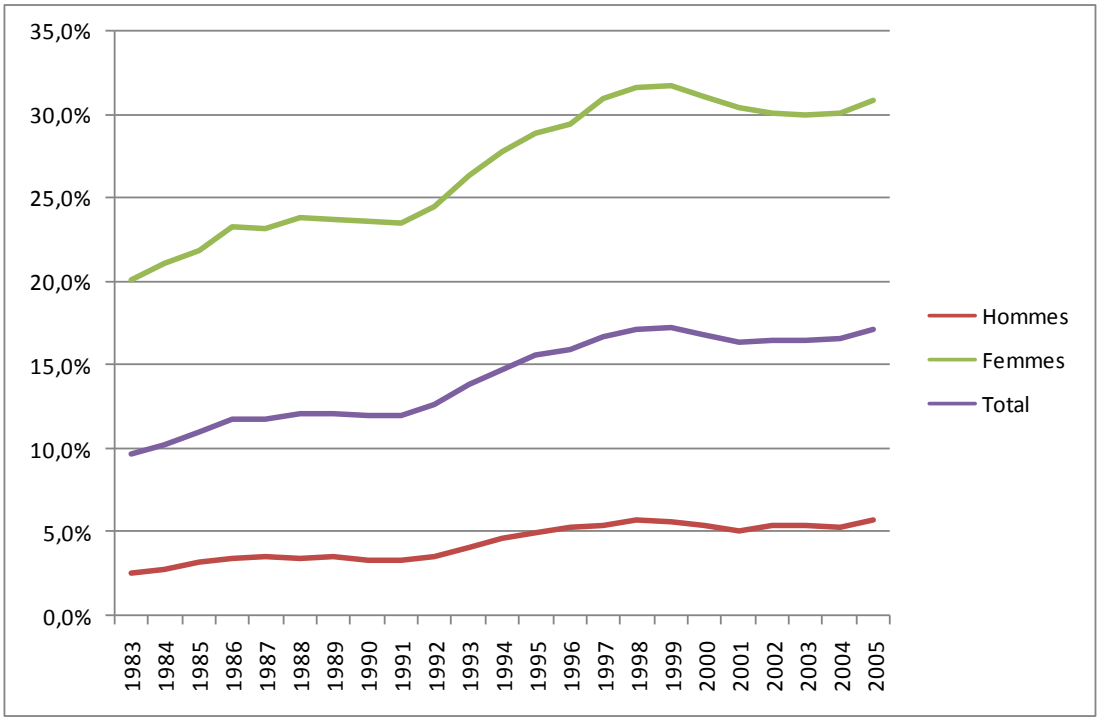


On notera au passage que la fonction publique est friande des emplois type CDD ou divers, puisqu'elle représente aux alentours de 32% du total des emplois de ce type alors que les salariés du public ne représentent qu'environ 20% du total des emplois en France[26]:



- La **part du temps partiel** dans l'emploi total, où l'on découvre qu'elle a effectivement augmenté en séries longues, mais qu'elle a atteint un pic pendant les années du gouvernement Jospin, peut-être du fait des Emplois Jeunes.

[26] Sources : INSEE.


35,0%
30,0%
25,0%
20,0%
15,0%
10,0%
5,0%
0,0%
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
Hommes
Femmes
Total

Sur la dette publique

Le déficit budgétaire n'est pas véritablement de 42md€ mais en fait, de 106md€ car en plus des intérêts, il faut la rembourser cette dette, pour 72md€ en 2007!

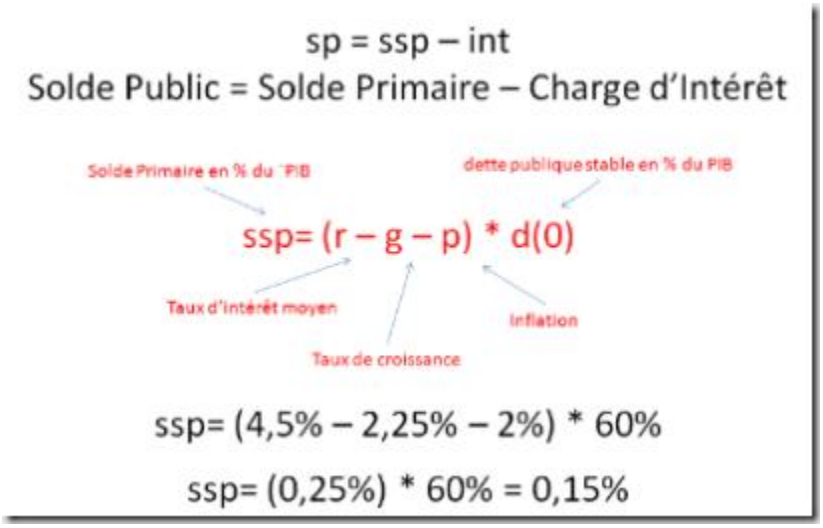
Le remboursement de la dette

Autre manière de voir les choses: le remboursement de la dette dans son ensemble correspond au quart du financement de l'Etat (106,5md€ sur un total de 106,5+265+31, soit exactement 26,4%). Pour réduire la dette, il faudrait ne plus emprunter pour la rembourser, et financer son remboursement sur les recettes normales de l'Etat. Mais la part de l'emprunt qui sert à financer son remboursement n'est qu'une manière de la stabiliser au lieu de la diminuer. Contrairement au particulier, L'Etat peut se permettre d'avoir une dette stable ou en augmentation au lieu de la rembourser.

Comment stabiliser la dette

Le calcul est donc plus complexe qu'il n'y parait. On peut stabiliser la dette si en gros, le déficit budgétaire n'est pas supérieur à la différence entre les taux d'intérêts moins l'inflation et la croissance du PIB. Cette lettre de l'OFCE publiée début 2006 "Faut-il réduire le déficit public" l'explique et relativise les conclusions alarmistes du rapport Pebereau qui avaient servi de base à la communication de Thierry Breton sur la rigueur budgétaire de l'Etat pendant toute l'année 2006. Ces économistes indiquent ainsi que la réduction de la dette n'est pas une fin en soi. C'est plutôt sa stabilisation qui est critique.

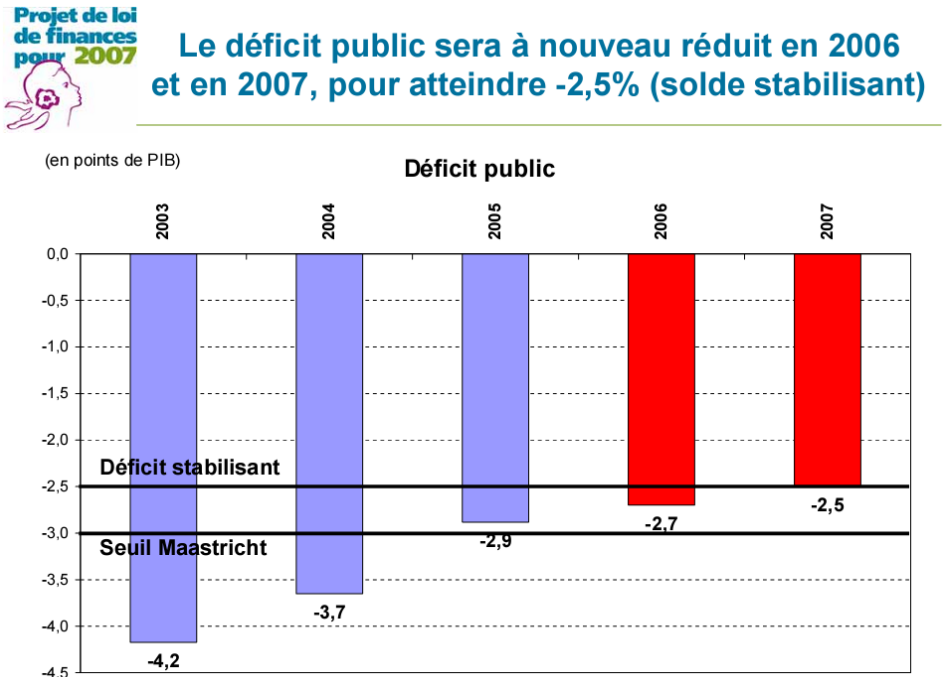
J'ai essayé de synthétiser l'aspect chiffré de cette publication de l'OFCE ici:



Pigé? Pas évident… 😀. Ce post du site Débat 2007 explique en tout cas cela mieux que moi.

En tout cas, ce qu'il faut comprendre, c'est que la dette est stabilisée si les taux d'intérêt équivalent à la somme de l'inflation et de la croissance du PIB. C'est le cas aujourd'hui, ce qui permet au budget 2007 de stabiliser la dette de l'Etat. Mais si la croissance du PIB n'est pas au rendez-vous ou que les taux d'intérêt augmentent, la dette augmentera!

La présentation de la loi de finance 2007 explique aussi de manière imagée cela. En tablant sur une croissance hypothétique de 2,5% en 2007, le déficit serait de 2,5% et équilibrerait la dette cette année là. Mais une partie du désendettement proviendra de la cession d'actifs, à hauteur de 13,2md€.



La présentation des agrégats de finances publiques du Minefi[27] montre en tout cas que le taux d'endettement de la France est en baisse depuis 2005 tout comme le taux de prélèvements obligatoires:

Principaux agrégats de finances publiques

En points de PIB	2005	2006	2007
Capacité de financement des administrations publiques	– 2,9	– 2,7	– 2,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,0	44,0	43,7
Dépense publiques	53,9	53,3	52,9
*Taux de croissance des dépenses (en volume)**	*2,4 %*	*1,4 %*	*1,4 %*
Dette publique	66,6	64,6	63,6

* Déflaté par l'indice des prix à la consommation hors tabac

Un effort budgétaire pas si extraordinaire que cela de quelques milliards d'Euro permet de stabiliser la dette de l'Etat. En s'assurant qu'elle n'augmente pas trop dans les deux autres secteurs : celui de la protection sociale et celui des collectivités locales.

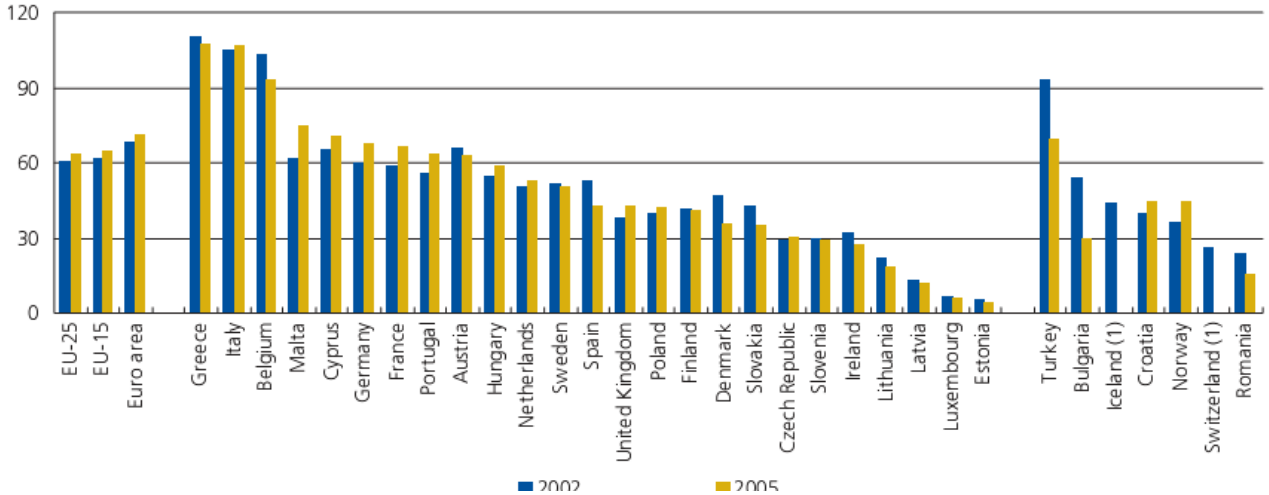
Comparaison européenne

Ceci étant, la France n'est pas un pays « hors norme » du point de vue de sa dette. Elle est dans la moyenne européenne et d'un niveau proche de l'Allemagne. Par contre, dans les grands pays, le Royaume Uni est beaucoup moins endetté.

[27] Source : Rapport Economique, Social et Financier de la Loi de Finance 2007, téléchargeable sur : http://www.finances.gouv.fr/performance/performance/politique/2007/ref07_1.pdf.

Figure 6.13: General government debt

(general government consolidated gross debt, % of GDP)



Sur la fiscalité

La fiscalité est souvent présentée comme un moyen de rétablir l'équilibre des comptes de l'Etat.

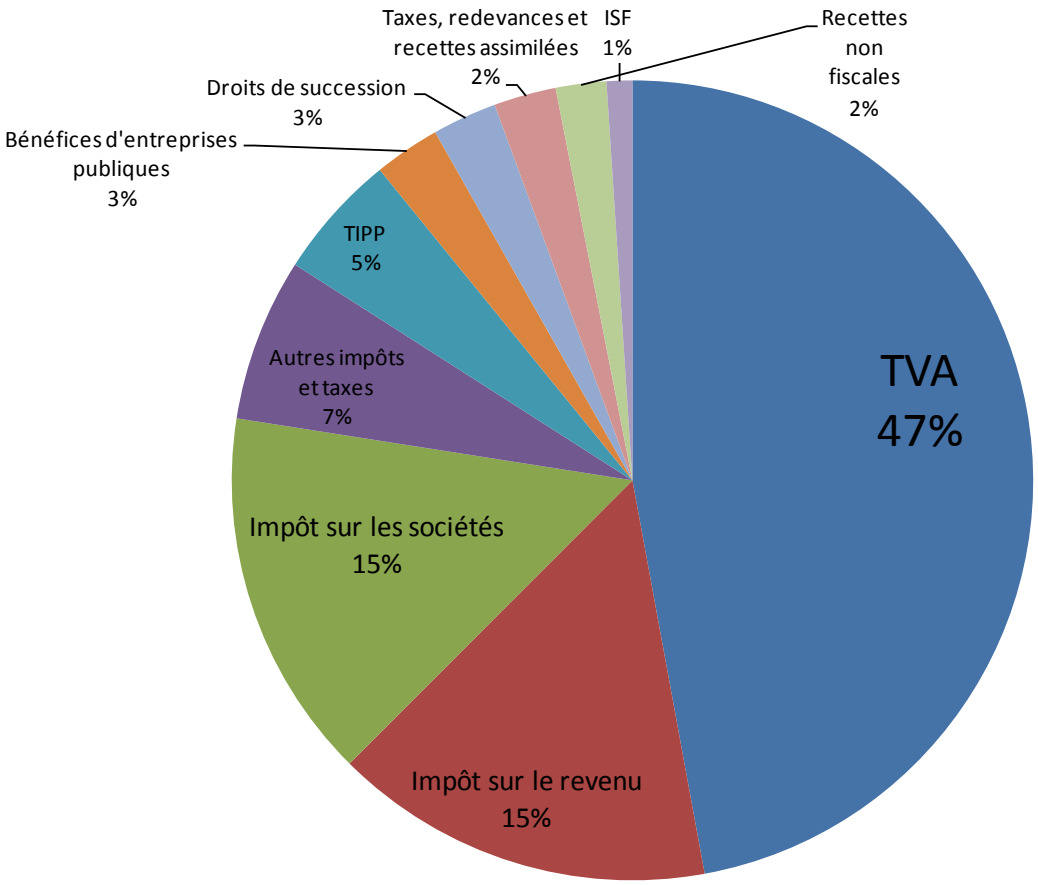
Chez les uns, taxer les riches (particuliers ou entreprises du CAC40), chez les autres, en diminuant les prélèvements pour relancer l'activité économique et donc les recettes de l'Etat. Avant d'entrer dans ce débat, voyons d'où proviennent les recettes de l'Etat.

Structure des recettes de l'Etat

Dans le petit graphe suivant qui synthétise les recettes de l'Etat pour la Loi de Finances 2007, on y voit la prédominance bien connue de la TVA, qui n'est pas une exception française, suivie à égalité de la taxation des ménages par l'Impôt sur le Revenu, et les impôts et taxes sur les sociétés.

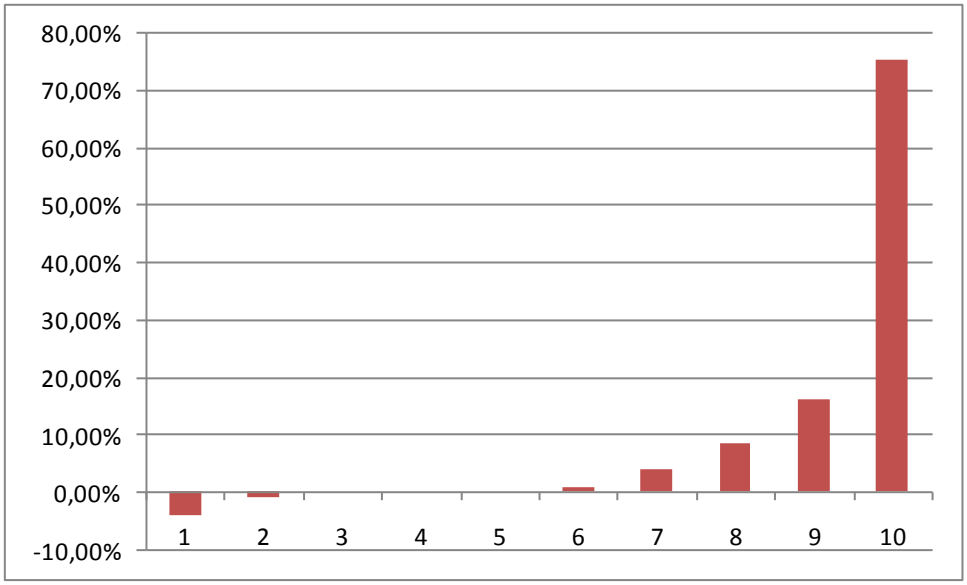
Les droits de succession (dits « de mutation ») rapportent près du triple de l'ISF. Leur suppression proposée par Nicolas Sarkozy va probablement un peu trop loin. Curieusement, il est plus facile de l'évoquer que de parler de suppression de l'ISF. Alors que ce dernier fait plus « mal » à l'économie française que les droits de succession qui ne constituent pas du tout une « anomalie » française, surtout depuis des changements récents qui en ont augmenté le plafond.

Ce qui est par contre consternant en France est la diversité des taxes diverses qui pullulent et avec elles, leur cortège de fonctionnaires et systèmes incompatibles pour les gérer. Alors qu'un système plus simple, avec un barème plus élevé d'impôts directs sur les foyers et les sociétés génèrerait les mêmes recettes mais avec un coût de collecte certainement plus léger. Quelle est donc la raison d'être de ces 5 milliards de taxes sur les assurances ? De la taxe sur les salaires qui est une absurdité sans nom?



Qui paye l'impôt sur le revenu

On entend souvent l'extrême gauche évoquer une inégalité de l'impôt sur le revenu et le fait que les riches n'en payent pas assez. En fait, ce sont déjà les « riches » qui payent l'essentiel de l'impôt sur le revenu. La question est donc de savoir quel doit être l'impôt sur le revenu « des riches » ou bien de savoir si on l'étale un peu plus sur l'ensemble de la population, ne serait-ce que de manière symbolique. Certains seraient prêts à un tel étalement, mais en échange d'une baisse de la TVA.



Dans le récent Rapport Pebereau « Fiscalité – Quelles réformes pour 2007 – Réconcilier l'efficacité et l'équité », on constate en effet que 50% des foyers français ne payent pas d'impôt sur le revenu. Il y en a même 20% qui bénéficient de crédits d'impôts, par nature redistributeurs en plus des allocations sociales.

Et 20% des foyers – les plus riches - supportent **91,8%** du total (le tableau précédent donne la part de l'IR supporté par déciles de la population).

L'extrême gauche trouve scandaleuse la TVA qui est un impôt injuste qui touche toutes les classes sociales indifféremment. Mais l'IR compense visiblement cet état de fait du fait de son taux progressif. Sans compter les nombreux autres mécanismes de redistribution, qui passent où par l'Etat ou par le système de protection sociale (allocations familiales, aides au logement, etc). J'ai cependant pu lire quelque part (mais où ?) que tous consolidés, les prélèvements obligatoires étaient relativement uniformes en taux quelle que soit la tranche de revenus. En fait, la redistribution est telle que les personnes sans revenu peuvent dans certaines conditions se retrouver en meilleure situation financière que les personnes au SMIC.

Le taux maximum de l'IR en France a récemment baissé à 40%, et est maintenant en dessous de celui pratiqué en Allemagne et au Royaume Uni. Fallait-il aller aussi loin ? Il aurait été peut-être plus judicieux de s'aligner seulement sur ces deux pays et de supprimer l'ISF pour se mettre aux normes de fait sur ce point de vue là également.

Graphique 4
Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (en %)

Avant 2006, ce taux d'imposition marginal était supérieur à la moyenne OCDE[28] :

Pays	2000	2003	2005
Belgique	60,5	53,5	53,5
France	61,2	56,1	55,9
Allemagne	53,8	51,2	45,2
Italie	46,4	45,6	44,1
Espagne	48,0	45,0	45,0
Luxembourg	47,1	38,9	38,9
Irlande	44,0	42,0	42,0
Suisse	43,7	42,1	42,1
Royaume-Uni	40,0	40,0	40,0
États-Unis	46,5	41,4	41,4
Japon	50,0	50,0	50,0

Source : OCDE , Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD countries, 2004 (Taux marginaux d'imposition calculés pour des salariés gagnant 12 fois en 2000 et 10 fois en 2003 le salaire de production moyen, en %) et Tableau I.4 de la Base de données fiscales en ligne e de l'OCDE http://www.oecd.org/dataoecd/44/2/1942506.xls

Taxer les riches et les entreprises…

On retrouve ce thème récurrent dans de nombreux programmes, surtout de gauche et d'extrême gauche. Recettes classiques consistant, non pas à réduire le déficit et le budget public, mais à augmenter les impôts pour amplifier leur effet redistributif.

Ces recettes sont souvent présentées comme étant la solution au financement de l'augmentation des salaires ce qui est une hérésie économique car les flux ne fonctionnent pas ainsi. Les salaires peuvent augmenter si les entreprises créent plus de valeur ajoutée et exportent plus. Pas en ponctionnant leurs profits ou en augmentant les impôts. D'autant plus que l'augmentation des salaires n'est pas gérable directement par ponctions dans le budget de l'Etat, sauf à la compenser par des baisses de charges, ce qui devient franchement alambiqué et n'est pas durable.

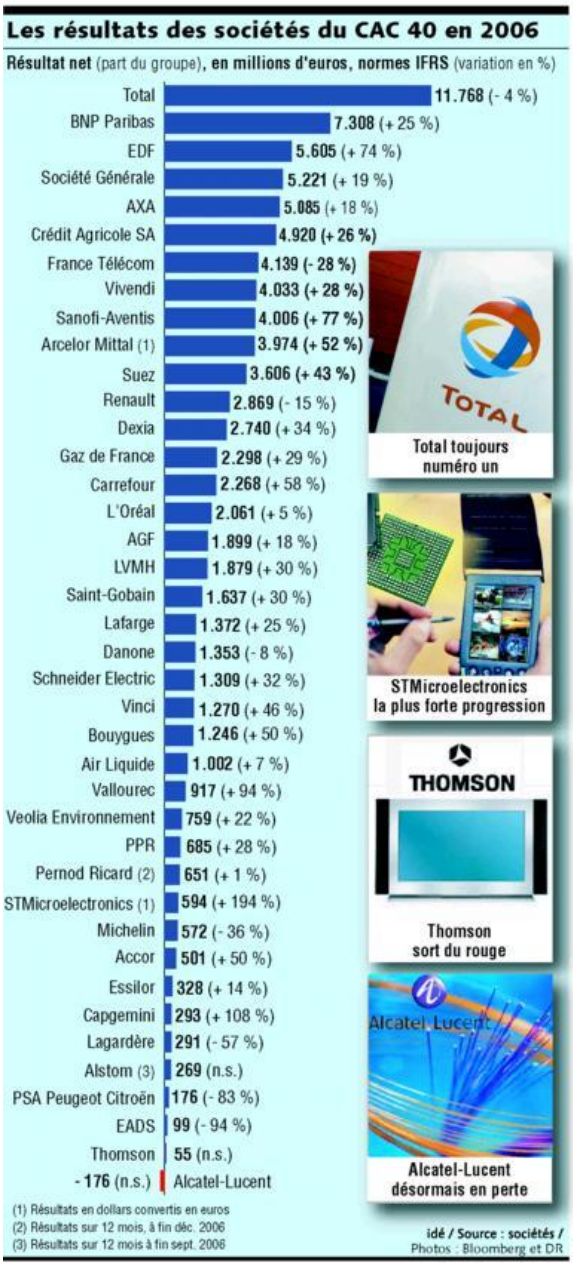
Chaque méthode a donc ses limites. Voici quelques petits rappels de bon sens :

- **Taxer « les riches »** les fait plutôt fuir soit intuitu personae, soit leurs entreprises. C'est déjà le cas avec l'ISF qui génère deux évasions fiscales par jour en France. Et dont le bilan économique est semble-t-il plus que contestable. Globalement, il rapporte 3,8md€, mais le coût de sa collecte n'est pas négligeable et il génèrerait un manque à gagner de plus de 6md€ de recettes fiscales pour l'Etat. Recettes que les « riches exilés » génèreraient s'ils étaient restés en France : TVA sur leur consommation, leur impôt sur le revenu, sur les plus-values, les taxes foncières, et sur-

[28] Mais je ne sais pas expliquer pourquoi les pourcentages ne correspondent pas dans ces deux tableaux: 55,9% pour l'OCDE en 2005 et 48,09% pour le Minefi.

tout les emplois qu'ils créeraient en France dans le cas où ne s'agit pas de retraités inactifs. Donc paradoxe classique : un impôt perçu comme juste socialement génère un manque à gagner pour l'Etat, et pour le pays. Faire fuir les riches n'est pas une bien bonne idée. Surtout s'il ne reste plus que les pauvres… et si d'autres pays font le nécessaire pour les attirer. Mais ce qui est extraordinaire, c'est qu'en 2006, les réductions d'impôts par modification des tranches et barèmes ont généré un manque à gagner de 3,9md€ d'IR, soit l'équivalent de l'ISF. La suppression de l'ISF en lieu et place de ces réductions d'impôt auraient eu le même impact budgétaire. Mais elle aurait probablement affecté un nombre plus réduit de foyers (400000 au lieu d'environ 4 millions), et donc été plus difficile à faire avaler. Par contre, on l'a vu, la suppression des droits de succession prônée par Nicolas Sarkozy va probablement trop loin dans le libéralisme car elle n'est pas plafonnée.

- **Taxer les profits du CAC 40**. On l'a beaucoup entendu début 2007. Nombre de candidats d'extrême gauche à qui on demande comment ils financeraient l'augmentation du SMIC qu'ils réclament répondent : il n'y a qu'à prendre dans les énormes profits du CAC 40. Les entreprises du CAC 40 ont en 2006 fait 98md€ de résultat net et distribué 31md€ de dividendes. Mais attention, ces 98md€ représentent une marge nette de 8,6% qui n'a rien d'extraordinaire. Ou plutôt, oui elle était extraordinaire. En 2002, elle n'était que de 3%. Soit moins que pas mal de PMEs. Supposons que tout de même un gouvernement se mette en tête de ponctionner disons la moitié des dividendes ou du résultat net du CAC 40. La conséquence indirecte ne serait pas indolore pour la France : la fuite des actionnaires, français comme étrangers (qui détiennent environ ma moitié des actions de ces sociétés). L'effondrement des cours de bourse de ces entreprises en découlerait naturellement, entrainant ces entreprises dans une spirale négative. Cela empêcherait indirectement ces entreprises de croitre par acquisitions qui s'effectuent souvent par échange d'action. Dévalorisées, ces entreprises pourraient alors être rachetées au plus bas par des fonds d'investissements malins attendant la prochaine alternance politique plus favorable aux entreprises. Mais en fait, les entreprises s'arrangeraient pour éviter ces scénarios catastrophes en déplaçant leur siège social hors de France. Comme les profits du CAC 40 proviennent pour 80% de leur activité à l'étranger, la France ne récupérerait plus dans le meilleur cas que les impôts sur les profits générés en France. Bref, dans cette économie fiction, un gouvernement jouerait avec le feu. Et surtout, il jouerait avec un fusil à un coup. Car les profils du CAC 40 en 2006 étaient assez conjoncturels et ne vont pas forcément se reproduire en 2007 et après.



- **Taxer les « entreprises » qui ne réinvestissent pas.** C'est la méthode proposée par Ségolène Royal. Séduisante dans le principe, elle est difficile à mettre en œuvre d'un point de vue comptable. D'ailleurs, la dernière fois que quelqu'un a demandé à Ségolène Royal comment elle allait faire (je crois dans l'émission de TF1 « J'ai une question à vous poser »), elle a botté en touche en disant qu'elle donnerait cet objectif au gouvernement et que le gouvernement se débrouillerait pour trouver la solution. Le problème, c'est que l'affectation d'un résultat net sur un investissement ou autre chose n'est pas immédiate. La part du résultat net qui n'est pas distribuée sous forme de dividendes entre dans le bilan sous forme de « cash ». Ce sont des réserves qui peuvent servir aussi bien à des acquisitions, à des investissements lourds qu'à supporter des phases difficiles pour l'entreprise. Et elles peuvent aussi servir à distribuer des dividendes différés ou bien à des rachats d'action. Mais tout cela, l'Etat ne peut pas le savoir à l'avance. Par ailleurs, il se pose un problème de récursivité : le résultat net, c'est ce qui reste dans le compte d'exploitation après décompte de l'impôt sur les sociétés. A ce moment là, l'entreprise fait ce qu'elle veut du résultat et ses décisions vont s'étaler sur plusieurs années. Si je comprends bien, on nous propose d'ajouter une autre taxe, une fois que l'entreprise a décidé ce qu'elle faisait de ce résultat net, alors que la décision n'est pas encore prise. C'est un peu du « n'importe quoi » fiscal.

Bref, la marge de manœuvre est maigre car la politique fiscale ne peut pas s'envisager en faisant abstraction de ce qui se passe chez les pays voisins et concurrents. La mondialisation, c'est aussi cela !

On entend souvent dire que la politique fiscale pourrait corriger une évolution de ces vingt dernières années : la « financiarisation » de l'économie qui se traduit par une répartition des richesses qui s'oriente plus vers le capital que vers les salaires. Cette tendance mondiale n'est pas près de s'inverser, ne serait-ce que par le mode de financement des retraites par capitalisation (les fameux fonds de pension) qui est courant, en particulier aux USA. Par contre, l'Etat pourrait encourager les entreprises à plus redistribuer leurs profits vers les salariés par le biais de la participation aux bénéfices. Le cadre réglementaire existe déjà, depuis une ordonnance de 1967 ! Mais il peut être affiné pour encourager encore plus les entreprises à faire cette redistribution.

Sur les collectivités locales

Avec plus de 180md€, les Collectivités Locales représentent le troisième gros morceau des dépenses publiques, faisant suite dans l'ordre à la protection sociale et de santé (environ 400md€) et aux dépenses de l'Etat (environ 270md€).

L'augmentation des dépenses et donc des prélèvements a été très forte tout comme le nombre de fonctionnaires ces dernières années: +43% en 20 ans contre 12% pour l'Etat.

Les moyens des collectivités locales

Dans le tableau suivant issue du « Rapport sur les Prélèvements Obligatoires et leurs Evolutions »[29] associé au projet de loi de finance 2007, on découvre la répartition des ressources des collectivités locales :

Les ressources des APUL en 2005 (en Md€)

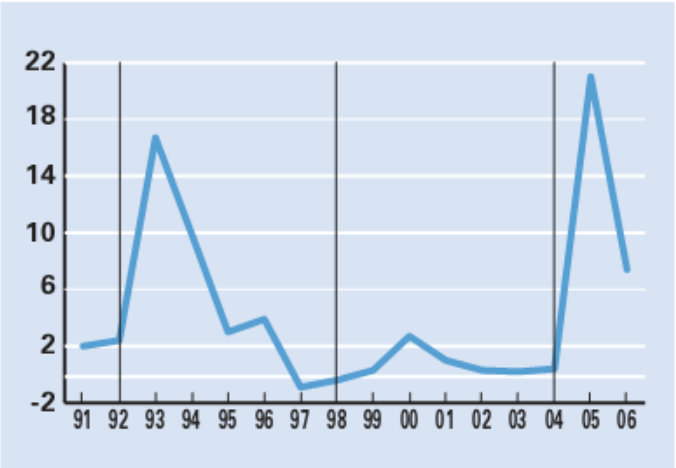
Recettes fiscales (classées en PO)	**82,3**
Fiscalité directe	53,3
dont taxe professionnelle	*21,8*
dont taxe d'habitation	*11,3*
dont taxes foncières	*20,1*
Fiscalité indirecte	29,0
dont droits d'enregistrement	*8,6*
dont taxe intérieure sur les produits pétroliers	*5,4*
dont taxe spéciale sur les conventions d'assurance	*1,0*
Transferts de recettes fiscales (classés en PO)	**12,9**
dont compensations d'exonérations fiscales	*3,9*
dont dégrèvements	*8,9*
Transferts courants (hors PO)	**49,5**
dont dotation globale de fonctionnement	*37,3*
dont dotation générale de décentralisation	*1,1*
dont dotation de décentralisation formation professionnelle	*2,0*
Transferts en capital (hors PO)	**8,3**
dont fonds de compensation de la TVA	4,2
dont dotation globale d'équipement, dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire	1,9
Autres ressources propres (hors PO)	**32,8**
TOTAL DES RESSOURCES DES APUL	**185,9**

Il met en évidence la diversité des ces sources : recettes fiscales locales, transferts de recettes fiscales de l'Etat et transferts du budget de l'Etat, et d'autres ressources notamment liées à la vente de services au public.

Le chapitre dédié aux collectivités locales montre qu'en fait, la fiscalité locale a récemment augmenté grâce à l'augmentation du marché de l'immobilier, qui a mécaniquement augmenté les droits de mutation et la taxe foncière. L'Etat – et donc sa fiscalité propre - continue d'alimenter le fonctionnement des collectivités locales quasiment à part égale avec la fiscalité locale.

[29] Disponible sur http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/bleus/pdf/RPO2006.pdf.

Il y a une petite pique dans ce rapport sur les régions, sous le contrôle majoritaire des socialistes depuis 2004 : la hausse des taux de prélèvements obligatoires pour les régions consécutifs aux élections des conseils régionaux, qui a été particulièrement marquée après la dernière élection :



Graphique 11

Evolution des taux votés par les régions et élections régionales

Les transferts de responsabilités de l'Etat

L'augmentation des ressources des collectivités locales ne s'explique pas par leur prise en charge de dépenses jusqu'alors assumées par l'Etat: RMI/RMA, frais de fonctionnement des établissements d'enseignement primaires et secondaires, etc. Sur 20 ans, les budgets des Collectivités Locales ont augmenté chaque année de 5,5%, bien au delà de l'inflation, hors dépenses liées aux compétences transférées par l'Etat!

Pour en savoir plus sur le sujet, j'ai trouvé deux sources d'informations très riches d'enseignement:

- Un rapport sur la fiscalité locale de l'Assemblée Nationale qui met les choses au point sur l'origine de son augmentation. C'est une sorte de réponse de la majorité de cette période dans le débat qui a opposé le gouvernement aux régions sous contrôle du PS sur les transferts de responsabilité de l'Etat qui n'auraient pas été financés par des transferts de budgets associés.
- Le récent Rapport Richard sur le financement des collectivités locales. Qui nuance le propos en indiquant que: "*Exprimées dans les concepts de la comptabilité nationale, les dépenses des administrations publiques locales représentent en France 11 % du produit intérieur brut (PIB) en 2005. C'est sensiblement moins que dans d'autres pays d'organisation plus décentralisée voire fédérale puisque cette proportion de dépenses locales et régionales est de 13 % du PIB au Royaume-Uni, de 15 % en Italie pour monter jusqu'à 20 % en Allemagne et 21 % en Espagne. Ces dernières années, un mouvement général de décentralisation dans les pays de l'Union européenne a entraîné une croissance rapide du poids des dépenses des collectivités territoriales dans la dépense publique d'ensemble. La dépense locale est majoritaire dans la dépense publique au Danemark (62 %) et en Espagne (54 %), elle dépasse 40 % en Allemagne (43 %) et en Suède (44 %), reste encore autour de 30 % au Royaume-Uni, en Pologne ou en Italie alors qu'elle n'est que de 20 % en France" (BIS du Ministère de l'Intérieur, Janvier 2007)*.".

Ces différents rapports concluent notamment, comme la Cour des Comptes, à l'inefficacité des syndicats intercommunaux qui devaient servir à mutualiser certaines activités, mais n'ont fait qu'ajouter une couche de plus.

On connait aussi la propension de certaines régions à être dépensières pour leurs « Hôtels Régionaux », les communes pour leurs ronds-points. Mais je n'ai pas encore trouvé le pot aux roses qui explique la progression de ces dépenses locales. Cela reste un sujet à creuser.

La fragmentation administrative française

Un petit benchmark européen montre la grande fragmentation des collectivités locales en France[30].

Notre pays représente 30,5% du nombre de communes de l'Union Européenne actuelle à 25 pays, pour 13,9% de la population! Les seuls pays qui ont moins d'habitants par commune sont l'Estonie, l'Irlande, Chypre, la Tchéquie et la Grèce. Il n'y a pas forcément de corrélation entre ces données et la performance économique de ces pays (l'Italie va mal et est ici mieux placée), mais c'est un handicap qui s'ajoute à de nombreux autres handicaps!

[30]Sources: données 2003 provenant d'Eurostat, sauf la population de la France ajustée en 2006.

Pays	Habitants (millions)	Capitale (milliers)	Surface (km2)	Régions	Cantons ou arrond	Communes	Habitants par commune	Surface par commune
Estonie	1,4	400	45277	19	52	8108	173	6
Irlande	3,7	496	70300	8	34	3440	1076	20
Chypre	0,85	161	9251			614	1384	15
Tchéquie	10,3	1169	78880	8	14	6249	1648	13
Grèce	10,5	789	132000	13	51	6130	1713	22
France	**63**	**2125**	**549000**	**26**	**100**	**36678**	1718	15
Slovaquie	5,4	429	49035	4	8	2928	1844	17
Portugal	10	565	92400	7	30	4257	2349	22
Hongrie	10,2	1778	90030	7	20	3145	3243	29
Luxembourg	0,4	77	2600	13		118	3390	22
Autriche	8,1	1550	83859	9	35	2381	3402	35
Lettonie	2,4	756	64589	10		515	4660	125
Espagne	39,4	2957	504800	19	52	8108	4859	62
Royaume Uni	60	2766	244800	37	133	10679	5619	23
Malte	0,4	100	316	2		68	5882	5
Allemagne	82	3388	356900	16	439	13176	6223	27
Italie	57	2656	301200	21	103	8100	7037	37
Lituanie	3,7	554	65300	1	10	515	7184	127
Slovénie	1,9	270	20273	1	12	193	9845	105
Finlande	5,1	560	338000	2	5	446	11435	758
Pologne	38,6	1610	312680	16	45	2478	15577	126
Belgique	10,2	978	30500	3	11	589	17317	52
Danemark	5,3	499	43100	15		271	19557	159
Suède	8,8	750	449960	5	20	290	30345	1552
Pays Bas	15,7	735	40800	12	40	489	32106	83

Conclusion? Oui à la décentralisation! Mais accompagnée d'une défragmentation des collectivités locales. Et là, il y a du boulot. Le Sénat sera mécaniquement contre du fait de son mode d'élection par les élus locaux et les querelles de chapelle - au propre comme au figuré - ralentiront toute réforme. Et pourtant, elle est bien nécessaire et nécessitera un grand courage politique pour ceux qui les déclencheront. Courage dont on entend peu parler au demeurant! Cela peut rapporter plus que la simple chasse aux dépenses inutiles telles que dénoncés régulièrement dans le gaspillothon de l'émission "Combien ça coute" de Jean-Pierre Pernot sur TF1[31]!

[31] Dénoncées également dans des approches un peu trop partisanes telles que cet inventaire sur les dépenses inutiles dans les régions socialistes : http://www.libres.org/francais/actualite/archives/actualite_0307/R%E9gions_socialistes_a2_1207.htm. Ces dépenses sont en effet inutiles, mais leur masse totale semble assez limitée et il y a fort à parier qu'il existe des dépenses aussi inutiles dans les grandes villes ou département qui ne sont pas gérés par les socialistes. Exemple classique : la construction des ronds points là où la sécurité routière ne l'exige pas !

Approches de réduction du budget de l'Etat

Alors, quelle approche envisager pour réduire le périmètre du budget de l'Etat?

Tout d'abord, il faudrait être certain que le problème est bien là, car il semble qu'une grosse part de la différence entre la France et les autres pays se situe dans la protection sociale et son coût plut que dans le coût de l'Etat. Un petit benchmark de plus s'impose qui manque bien au débat politique actuel!

Si on part du principe que l'Etat doit contrôler et réduire ses dépenses, il y a tout de même des solutions. De nombreux rapports font des propositions dans ce sens, que l'on pourrait classifier selon les cinq dimensions suivantes:

L'approche top-bottom

L'approche "**top-bottom**" a été lancée au Canada à partir de 1994. Elle a consisté à diminuer assez violemment le périmètre de l'Etat en réduisant d'environ 23% le nombre de fonctionnaires, ce de manière assez homogène dans les différents Ministères.

Cette approche "top-bottom" a permis de réduire les dépenses de l'Etat, de relancer l'économie et également de désendetter le Canada. Mais elle allait au delà avec un véritable réengineering du rôle de l'Etat et de ses services, avec une approche orientée "clients" pour ses citoyens.

Après cette réforme, les prélèvements publics de l'Etat (fédéral) sont passés de 17% à 13% du PIB (la France est actuellement à environ 16%).

Dans le même temps, la dette publique de l'Etat qui était de 65% du PIB en 1993 a été réduite de moitié, à moins de 30% du PIB en 2006. Et surtout, l'économie canadienne va beaucoup mieux!

C'est un peu l'approche préconisée par Nicolas Sarkozy qui souhaite ne pas remplacer un retraité sur deux qui part à la retraite - sans en donner la recette exacte pour ne froisser personne. En tout cas, ce semi-gel des embauches de fonctionnaires aura un impact inéluctable: faire "vieillir" la pyramide des âges des fonctionnaires qui est, on l'a vu, déjà bien plus vieille que celle du privé. Qui dit vieillissement dit impact indirect sur la capacité à se transformer car il faut du sang neuf pour changer les vieilles habitudes!

Autre discipline, déjà bien encouragée par la LOLF: gérer les budgets par grande poche. Et ne pas comme Ségolène Royal, mettre sur le même plan le second porte avion et l'enseignement supérieur. Il vaut mieux avant de mettre sur le même plan le porte avion, la dissuasion nucléaire et les sous-marins lanceurs d'engins, avant de passer du coq (*gaulois et guerrier*) à l'âne (*... si possible sans le bonnet*)! Une approche complémentaire, pratiquée au Canada,

Nicolas Sarkozy précise ses propositions de réduction d'effectif chez Arlette Chabot « A vous de juger » le jeudi 8 mars

La journaliste l'interpelle sur les réductions d'effectifs en rappelant que près de la moitié des fonctionnaires sont des enseignants. On évoque le non remplacement d'environ la moitié des 460000 fonctionnaires qui partiront à la retraite d'ici 2012.

Sarkozy réplique en évoquant quelques pistes d'économie :

- Les douanes, 20000 personnes, alors qu'il n'y a plus de frontière.
- La comptabilité publique et le trésor public.
- Les enseignants dont le nombre a augmenté alors que le nombre d'élèves par classe n'aurait pas baissé.

Ces différents points amènent quelques commentaires:

Certes, il y a Schengen, mais les frontières n'ont pas disparu pour autant. Ce sont les frontières de Schengen que la France doit faire respecter. Il y a par contre effectivement moins de produits à gérer au niveau des importations. Tout ce qui vient de la zone Schengen n'est pas couvert par la douane.

La fusion comptabilité/trésor public pourrait avoir un impact certain, d'au moins 20000 personnes au Minefi. Bon point. Mais à manier avec délicatesse comme l'a expérimenté Christian Sauter début 2000.

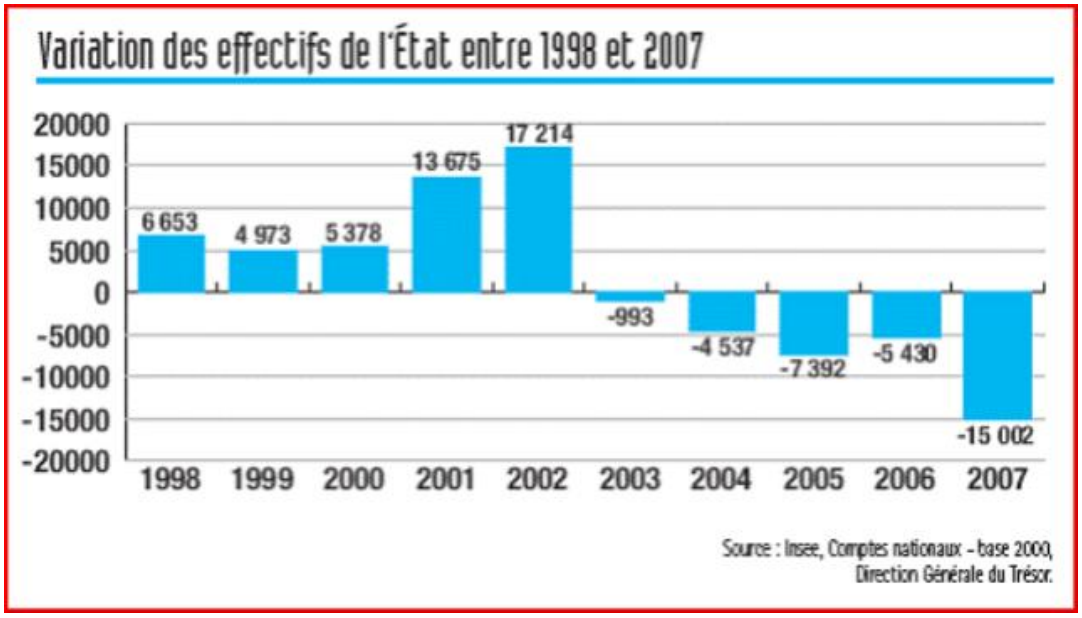
Les effectifs pas classe ont bien baissé en moyenne sur la durée, mais cela n'a pas eu d'impact sur la qualité de la formation en France. Ceci pourrait être remis en cause tout comme la granularité des classes en région.

consiste à séparer l'organisation politique (Ministère) des administrations concernées par ses décisions. Cela évite le syndrome classique du Ministre qui sert les intérêts de son administration pour avoir la paix sociale.

L'approche bottom-up

L'approche "**bottom-up**" consiste à évaluer chaque dépense et à la remettre en cause chaque année. La LOLF a initialisé une mécanique d'évaluation qui permet cette remise en cause. C'est un peu ce que j'ai tenté de faire avec ce tour des dépenses de l'Etat et l'approche n'est pas évidente. Ceux qui disent que l'Etat doit assumer ses missions prioritaires et se délaisser des autres se gardent bien de dire lesquelles il faut abandonner! L'outre-mer? Le sport? La culture? L'aide au développement? La politique de la ville? Les transports? Pas évident!

Cette démarche est régulièrement utilisée mais mène à une réduction très modérée du nombre de fonctionnaires (schéma ci-dessous, déjà vu au début de ce document) sachant que parfois, cette réduction cache une augmentation du nombre de personnels non-titularisés dont le nombre n'est pas facile à consolider[32].



L'approche "structurelle"

Elle passe notamment par un véritable chantier de défragmentation de l'Etat avec des fusions d'organisations aux missions voisines ou connexes et la mutualisation des ressources. Comme dans toute grande entreprise qui se restructure, de telles évolutions génèrent d'importantes économies en "backoffice" (gestion, RH, finance, informatique qui représente un budget total de 6md€, etc) et en efficacité, tout du moins tant que la structure qui en résulte reste gérable. La liste des fusions à envisager est longue: DGCP/DT, Gendarmerie/Police, DST/RG, ANPE/ASSEDIC/UNEDIC, CES/CAE, mais aussi les écoles d'ingénieurs et universités - trop nombreuses et pas assez pluridisciplinaires - à regrouper et les 67 pôles de compétitivité qui diluent trop l'effort autour de l'innovation. Sans compter le chantier équivalent au niveau des collectivités locales car leur fragmentation extrême génère un surcoût pour l'Etat.

L'approche structurelle peut facilement faire économiser quelques % de budget de la plupart des grands Ministères. L'approche structurelle peut aussi consister à remplacer des systèmes d'aides trop fragmentés et complexes à mettre en oeuvre et nécessitant de nombreux fonctionnaires, par des

[32] La fonction publique est friande de contrats dits précaires (CDD, intérim, autres) au point qu'en pourcentages des emplois totaux, leur taux serait supérieur dans le public par rapport au privé. Source : à trouver !

aides plus génériques et simples à administrer. Par exemple, de nombreuses aides à l'innovation pourraient être avantageusement remplacées par des réductions d'impôts ou de charges pour les PME innovantes. Au final, les aides seraient peut-être les mêmes, mais on économiserait une grande part de leur coût de gestion. Il faut aussi supprimer ou réduire certaines aides trop orientées vers les grandes structures (autant industrielles qu'agricoles).

Les économies transversales

Les économies "**transversales**" visent à baisser les coûts de gestion, notamment par la poursuite des plans type ADELE pour Internetiser les procédures administratives, la simplification des lois, l'informatisation, la mutualisation des achats, le nombre de managers inutiles dans certains organigrammes en respectant des ratios normaux de managés/collaborateurs. Là encore, on peut gratter 1% à 2%.

C'est peut-être cela que François Bayrou appelle « la paperasserie ».

L'approche ressources humaines

L'approche "**ressources humaines**" a évidemment un impact sur la motivation et la performance des fonctionnaires. Cela nécessite une révision des politiques salariales, leur mise à niveau, d'attirer les bons, de mesurer la performance et de limiter l'overhead managérial. Et aussi de traiter ce fameux problème des retraites avec cette inégalité bien connue du calcul des pensions pour les fonctionnaires, basé sur les 6 derniers mois d'activité (qui déclenchent souvent une promotion de bon aloi en fin de carrière) et le calcul dans le privé, basé sur la moyenne des 25 dernières années. Certains disent que c'est normal car les fonctionnaires sont moins bien payés que dans le privé. Mais ce n'est pas forcément vrai à la fois en bas de l'échelle (au SMIC et autour) et parfois en haut (où salaires et privilèges divers font bon compte). Comme les retraites des fonctionnaires sont payées à partir des frais de personnel du budget de l'Etat et non pas véritablement par répartition, il est grand temps de regarder cela de près. Cela représente 47md€ de versements de retraites en 2007! Et remplacés ou non, les départs à la retraite vont couter cher!

Vision budgétaire des économies potentielles

Une combinaison avisée de ces cinq approches permettrait assez rapidement de stabiliser la dette publique et ensuite, de la réduire, tout en augmentant la richesse produite par le secteur privé.

Dans mon petit tour des dépenses de l'Etat, j'ai en gros identifié:

- 15md€ de dépenses de l'Etat (5,5% du total et 0,9% du PIB) qui sont liés à certaines **spécificités géopolitiques de la France**: le surcout de sa défense lié à la dissuasion nucléaire et à son rôle dans le monde (en Afrique, à l'ONU, etc), de sa sécurité intérieure, de ses DOM-TOM. Surcout qu'il n'est pas facile de diminuer sauf à revoir entièrement la position de la France dans le monde.
- 9md€ d'**économies potentielles** liées à une amélioration de l'efficacité de l'Etat, à sa défragmentation et à quelques révisions (difficiles) dans l'éducation (revenir sur les baisses d'effectifs dans les classes). Mais on peut compter l'équivalent au niveau des collectivités locales.
- 3md€ de **besoins criants**: dans l'enseignement supérieur et la recherche et dans la justice. Sans compter le couperet à venir du financement local de la PAC (plus de 10md€). Le résultat net de mon petit tour est donc de 6md€. C'est suffisant pour amener à une réduction progressive de la dette, mais ne tient pas compte du coût de certaines réformes (la défragmentation coute cher au début!).

Ma conclusion est que l'Etat n'est qu'un petit bout du problème et de la solution. Une grosse partie de la différence de prélèvements en France par rapport aux autres pays se situe dans le financement de la protection sociale. La seule manière de les réduire est d'arriver à augmenter l'emploi privé et

réduire les charges liées au traitement social du chômage. Il faut également remettre à plat les retraites, mais déjà pour les rendre plus équitables, avant même d'envisager des économies, relativement illusoires avec le vieillissement inéluctable de la population.

La marge de manœuvre des politiques est en tout cas plus importante qu'on ne le dit, surtout sur le long terme. Les salaires et le fonctionnement représentent un peu plus de la moitié des dépenses du budget de l'Etat. Le reste relève d'investissements et surtout de subventions diverses. La marge de manœuvre se situe à tous les niveaux, même si la partie "fonctionnaires" ne peut pas évoluer par grands à coups.

Nos politiques - souvent de droite - qui veulent réduire le déficit et serrer la ceinture de l'Etat seraient donc bien avisés de nous indiquer la démarche qu'ils envisagent de suivre! Ceux de gauche gagneraient à démontrer une responsabilité nouvelle en s'engageant dans la même voie, sans pour autant renier le rôle de l'Etat. Et François Bayrou, au centre, devrait creuser un peu plus ses notions d'économie, qui sont encore bien vagues.

Sources d'informations et références

Voici un petit compendium des principales sources d'information utilisées dans cette série de posts sur le budget de l'Etat :

- La Loi de Finances 2007 (votée) et ses bleus budgétaires 2007. Je regrette au passage la trop grande absence de données fournies sous forme de tableaux (Excel ou autres) permettant d'analyser les données de ce budget! Le budget de l'Etat devrait être disponible sous cette forme. J'ai du le récupérer en faisant des copier/coller à partir de pages HTML tout de même!
- Le Rapport sur la Fonction Publique qui détaille les effectifs de fonctionnaires et leur statut.
- Les nombreux Rapports de la Cour des Comptes sur les dérives des finances publiques.
- Le rapport sur la fiscalité locale de l'Assemblée Nationale et le Rapport Richard sur le financement des collectivités locales.
- Les données clés de l'INSEE et le site Eurostat, équivalent européen de l'INSEE.
- Le site de l'OCDE : http://www.oecd.org.
- Le site de l'IFRAP (plutôt à droite ou libéral) et celui de l'OFCE (plutôt à gauche ou étatiste).
- Programme de l'UMP: http://viphttp.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf
- Programme de l'UDF: http://www.udf.org/legislatives_2007/avant_projet.pdf
- Programme du Parti Socialiste: http://www.box.net/public/static/ug4o8qcn2l.pdf
- Le site http://www.debat2007.fr/ qui traite de ces sujets avec pas mal de hauteur.
- Le site de l'Institut de l'Entreprise : http://www.institut-entreprise.fr qui publie notamment une liste de 15 propositions pour les candidats à la présidentielle.
- Le site de l'IFRAP : http://www.ifrap.org qui analyse les dérives des finances publiques.
- Le blog de Jean-David Chamboredon, http://jdch.blogspot.com/, très prolixe en idées sur la manière de réformer l'Etat et aussi sa relation avec l'économie.
- L'excellent dossier de vulgarisation « L'Etat de la France » publié en Hors Série par le magasine Capital en avril 2007.
- Et évidemment, la version française de l'encyclopédie Wikipedia, toujours bien pratique!
- Une évaluation de la réforme des retraites de 2003 sur http://www.creg.ac-versailles.fr/article.php3?id_article=204
- Les rapports du Conseil d'Orientation des Retraites sur http://www.cor-retraites.fr/rubrique3.html

Historique des révisions

- **Version 1.3**, 2 avril 2007 : ajout d'un encadré sur la réforme de l'ENA proposée par François Bayrou, corrections mineures, compléments au sujet de la justice et au sujet des statistiques du chômage et de l'emploi du secteur public, compléments dans la bibliographie.
- **Version 1.4**, 4 avril 2007 : nouveau chapitre sur les aides aux entreprises, compléments sur le taux de chômage en fonction du niveau de diplôme. Ajout d'un tableau sur les disciplines de l'enseignement supérieur en France et dans d'autres pays occidentaux.
- **Version 1.5**, 17 avril 2007 : ajout de la numérotation des pages, insertion d'un commentaire détaillé d'un lecteur au sujet des retraites complémentaires du secteur public, détail sur la nature des nouveaux emplois (CDD vs CDI pour les nouvelles embauches).
- **Version 1.6**, 18 avril 2007 : compléments sur les aides sectorielles aux entreprises.
- **Version 1.7**, 18 avril 2007 : compléments au sujet des dépenses de la Présidence de la République.
- **Version 1.8**, 22 avril 2007 : compléments au sujet de la fiscalité (« Taxer les riches ou les entreprises »).
- **Version 1.9**, 28 avril 2007 : compléments au sujet des retraites au sujet du niveau de salaire du secteur public.