



# Opinions Libres

le blog d'Olivier Ezratty

## Trop d'Etat, oui mais où ça? (2)

Avant de poursuivre ma petite enquête, 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...

### 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. 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 prolix 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. 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 souhaite 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.

En reprenant mon post précédent, je vais commencer par dérouler le budget de l'état en partant du plus gros au plus petit.

Ce premier tableau (source: **rapport fonction publique**) 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).

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

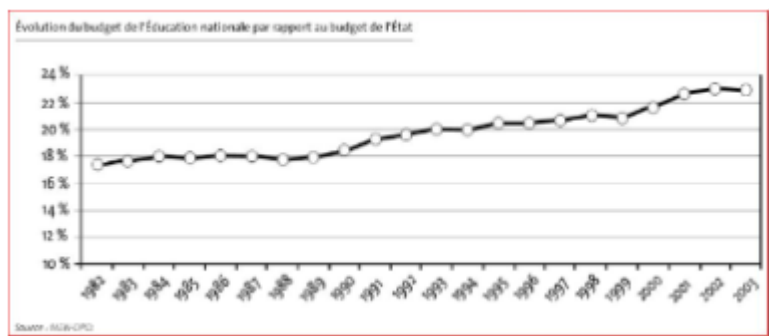
Ministères	Rappel 2003	2004							
		Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total titulaires civils	
		Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes
Affaires étrangères	9 811	4 747	22,2	1 190	41,1	3 779	65,8	9 695	41,5
Alliances sociales	22 594	5 821	53,8	7 217	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	1 989	48,3	3 108	71,4	4 170	83,4	9 188	71,4
Agriculture	30 041	14 499	42,3	7 839	47,3	8 708	68,7	31 016	50,9
Culture	11 702	4 151	48,4	2 204	80,0	5 389	52,9	11 744	51,9
Défense	42 877	5 199	28,3	11 962	38,1	24 663	68,3	41 825	54,7
Économie	174 465	43 343	38,3	55 316	55,9	74 257	68,8	172 916	57,4
Éducation nationale	1 055 692	803 334	61,9	102 961	78,5	152 448	65,0	1 058 744	64,0
Enseignement scolaire	935 635	729 757	64,6	91 263	80,4	125 238	64,9	937 257	65,4
Enseignement supérieur	120 043	82 575	38,3	11 699	84,1	27 210	65,8	121 484	48,5
Recherche (*)	4	3	n.s.	0	-	0	-	3	n.s.
Équipement	95 260	15 725	25,3	24 388	28,1	54 944	29,9	95 035	28,7
Hors Aviation civile	84 804	8 620	27,9	22 124	27,6	63 659	28,6	84 483	28,3
Aviation civile	10 456	7 105	22,1	2 242	33,0	1 285	82,0	10 631	31,7
Mémoire	38 531	9 088	34,4	8 499	58,8	20 868	74,3	38 465	61,5
Police nationale	5 619	3 587	21,6	548	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	6 430	14,0	12 000	27,4	114 187	20,4	132 607	20,7
Services du Premier ministre	1 495	487	43,9	211	65,2	794	61,9	1 492	58,5
<b>Total</b>	<b>1 489 091</b>	<b>928 792</b>	<b>58,6</b>	<b>249 923</b>	<b>61,9</b>	<b>507 801</b>	<b>50,9</b>	<b>1 684 425</b>	<b>58,7</b>
<b>Total hors enseignants</b>	<b>865 989</b>	<b>169 821</b>	<b>43,4</b>	<b>188 812</b>	<b>56,4</b>	<b>507 801</b>	<b>50,9</b>	<b>866 433</b>	<b>58,6</b>

L'approche sera plus ou moins détaillée selon ma connaissance du sujet et de la disponibilité d'informations publiques correspondantes.

### 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, le pays y investit aux alentours de **120md€**, soient 7% du PIB. Les coûts d'infrastructure hors enseignement supérieur sont pris en charge par les collocs. 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 Collocs.

La part du budget de l'Etat consacrée à l'Education a d'ailleurs régulièrement augmenté, tant – en séries longues- avec des gouvernements de gauche que de droite. De moins de 18% à 23% du total 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 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 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	Fonctionnaires 2007	Établissements 2007	Fonctionnaires 2006	Établissements 2006
Enseignement supérieur (hors universités)	15 221 710 414	13 281 463 214	2	13 299 620	1 307 401
Enseignement supérieur (hors universités) - hors IAE	15 221 710 414	13 281 463 214	2	13 299 620	1 307 401
Enseignement supérieur (hors universités) - hors IAE - hors IAE	15 221 710 414	13 281 463 214	2	13 299 620	1 307 401
Enseignement supérieur (hors universités) - hors IAE - hors IAE - hors IAE	15 221 710 414	13 281 463 214	2	13 299 620	1 307 401
Enseignement supérieur (hors universités) - hors IAE - hors IAE - hors IAE - hors IAE	15 221 710 414	13 281 463 214	2	13 299 620	1 307 401

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
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	69,4
Chancelleries d'université		13	15,4	63,8
Collège de France		13	15,4	46,2
Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)		466	1,3	40,8
École nationale des chartes		15	0,0	46,7
École nationale supérieure des arts et métiers		28	3,8	38,7
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 (Jérôme, Extrême Orient, Archéol, Orient, Rome, Valaisq)		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	65,3
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	68,3

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 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:

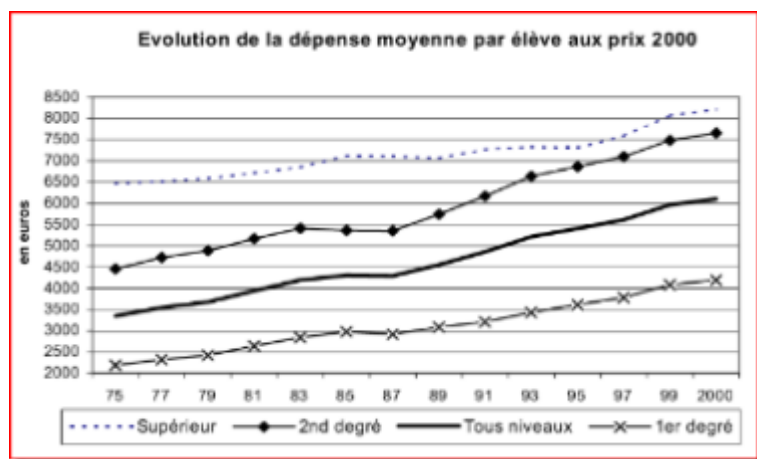
Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Observatoire de la Côte-d'Azur	28 297	85,5	40,2
Centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et des forêts (Cemagref)	778	70,2	33,0
Institut de recherche pour le développement (IRD ex Orstom)	3 605	50,4	32,8
Institut national d'études 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)	8 342	86,4	82,7
Institut national de recherche en informatique et en automatique (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	30,8

Avec plus de un million d'enseignants et autres personnes, 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!

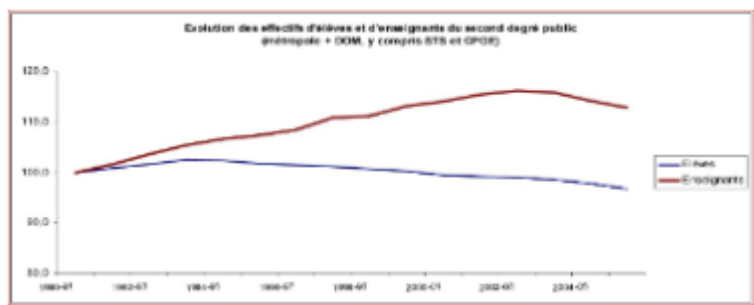
Le **Rapport** de la Cour des Comptes de 2004 sur les dépenses d'éducation n'apporte pas de réponse à cette question. Malgré 408 pages bien documentées!

Il fait cependant quelques constats:

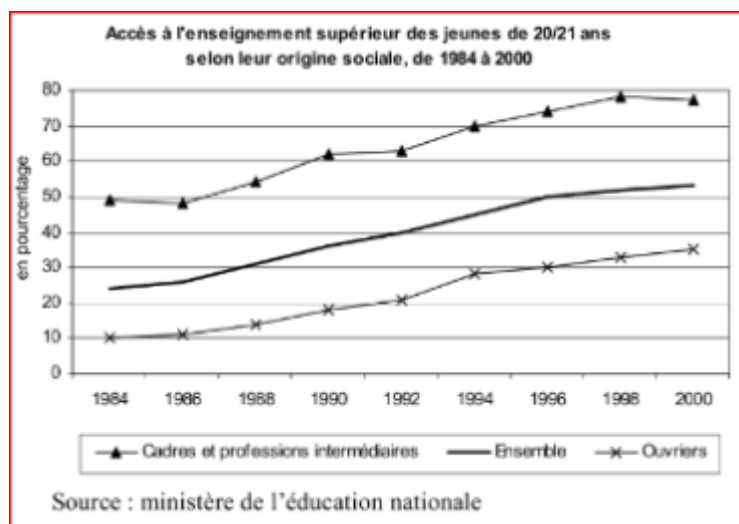
- La France dépense de plus en plus par élève, tous cursus confondus, et se situe plutôt dans la moyenne haute de l'OCDE, à l'exception connue de l'enseignement supérieur. Une part de cette haute est liée aux retraites des enseignants, dont le volume augmente et va continuer d'augmenter. Une autre, significative est liée à la diminution du nombre d'élèves par 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'Évaluation de l'École** (devenu depuis 2005 le **Haut Conseil de l'Éducation**).



- 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?



- Malgré tout ce qui peut se dire sur le sujet, les enfants d’ouvriers ont plus accès à la formation supérieure 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 dit "de Shanghai". 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 professionnalisantes, 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.

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. La candidate Bayrou a récemment proposé de doubler le budget de la recherche, correspondant dans son programme à 2md€. 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 que 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 mammoth, et ré-augmenter un peu le nombre d'élèves par classes mais ce n'est pas évident. Et ces économies seraient rapidement compensés 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! Avez-vous donc quelques idées de la manière de "diminuer" le rôle du secteur public dans ce domaine?

Prochain épisode: défense nationale, sécurité et justice.

*Article mis à jour le 25 février 2007.*

---

Cet article a été publié le 24 février 2007 et édité en PDF le 15 mars 2024.  
(cc) Olivier Ezratty – “Opinions Libres” – <https://www.oezratty.net>