

Débat & CO

UN SITE DE



INSTITUT DE
L'ENTREPRISE



**INSTITUT DE
L'ENTREPRISE**

ÉLECTIONS

2012

**Chiffrage des programmes des candidats
à l'élection présidentielle 2012**

**Les propositions
du projet socialiste**

Pourquoi le chiffrage ?

L'Institut de l'entreprise, fort du succès de son initiative visant à évaluer le coût budgétaire des programmes des principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007, relance les activités de sa cellule de chiffrage. L'objectif est de permettre aux citoyens de forger leur propre opinion sur les propositions des candidats, sur la base d'une évaluation du coût des propositions, ce paramètre n'étant que l'un des critères permettant de juger de la pertinence d'une mesure.

La cellule de chiffrage des propositions de campagne mise en place par l'Institut de l'entreprise poursuit trois objectifs :

- elle vise d'abord à contribuer au débat public sur les projets qui s'affronteront en 2012, sur la base d'une expertise indépendante ;
- elle vise également à inciter les candidats à faire preuve de cohérence dans leurs propositions : par exemple, on ne peut pas, simultanément, multiplier les dépenses et s'engager à réduire la dette – sauf à indiquer précisément les économies budgétaires par lesquelles on entend financer les dites dépenses. Par cette initiative, l'Institut de l'entreprise souhaite inciter les candidats à confronter en permanence les objectifs affichés et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre ;
- elle vise enfin à inciter les candidats à lever les éventuelles ambiguïtés qui pèsent sur leurs propositions.

Son objectif n'est pas de juger les programmes : il s'agit seulement d'apprécier leur coût, pas leur opportunité. Il ne s'agit pas davantage d'inviter les Français à choisir le "moins-disant", c'est-à-dire à voter pour le candidat dont le programme sera le "moins cher" : les élections présidentielles ne sauraient fonctionner sous la forme d'enchères inversées. Par cette initiative, l'Institut de l'entreprise souhaite inciter les candidats à confronter en permanence les objectifs affichés et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Neutralité et expertise

Le chiffrage de l'Institut de l'entreprise est réalisé dans un esprit de complète neutralité, vis-à-vis des partis comme de l'administration publique. Ce faisant, l'Institut de l'entreprise entend apporter un éclairage pédagogique à la campagne afin de décrypter les grands enjeux économiques et sociaux de l'élection présidentielle, notamment en remplaçant les débats dans une perspective de long-terme.

À cet égard, étant donné le contexte actuel de fortes contraintes budgétaires, la surenchère des promesses de campagne observée en 2007 ne se reproduira probablement pas avec la même intensité. Cela implique que l'activité de chiffrage sera moins focalisée sur l'évaluation du coût budgétaire des programmes que sur l'analyse des propositions des candidats en regard des grands équilibres économiques, fiscaux, budgétaires et sociaux. En d'autres termes, il s'agira de dire : d'où viennent les recettes ? Où vont les dépenses ? Quelles sont les conséquences économiques ou sociales prévisibles ? Comment les grands équilibres de notre modèle économique et social sont-ils susceptibles d'être modifiés ?

Modalités

Le chiffrage sera réalisé en priorité sur les programmes de quatre partis : PS, UMP, Modem, Front National. Ponctuellement, les propositions des autres partis seront chiffrées en fonction de leur actualité. À chaque fois que cela sera possible, l'évaluation des impacts économiques et des recettes sera aussi fournie, avec les limites inhérentes à un tel exercice: si les dépenses sont en général aisément quantifiables, les recettes font souvent l'objet d'incertitudes quant à leur périmètre ou leur rendement, ce qui en rend l'évaluation problématique.

La cellule de chiffrage a vocation à chiffrer les propositions de campagne - autrement dit, dans un premier temps, les déclarations des candidats dans les meetings ou dans les médias ; et dans un second temps, à partir de début 2012, les programmes proprement dit. La cellule considérera les propositions au sens large, c'est-à-dire qu'elle chiffrera également les "ballons d'essai" que les candidats lancent traditionnellement, en général avec certaines précautions oratoires, pour envoyer un signal à destination de telle ou telle partie de l'électorat.

La cellule n'a pas vocation à donner "un" chiffre, qui serait "LE" chiffre exact qui trancherait enfin les querelles d'experts. Bien souvent ce travail est impossible, en raison de l'ambiguïté des propositions, ou de leur caractère flou. En revanche, la cellule de chiffrage a vocation à donner les raisons de ces imprécisions ou de ces ambiguïtés. Elle se livrera ensuite à un travail d'interprétation, en distinguant les différents scénarios possibles, pour aboutir à une fourchette de coût.

La cellule de chiffrage est constituée d'une équipe de quatre experts, divers par leur profil comme par leur sensibilité politique, qui sont tous des professionnels de la mécanique budgétaire. Leur anonymat constitue la garantie de leur indépendance.

La présentation des évaluations

Pour chaque évaluation, l'Institut de l'entreprise fournira cinq types d'informations :

- le résumé de la proposition, ainsi que sa source exacte ;
- son coût budgétaire annuel, mesuré en brut et à la fin de la législature ;
- un commentaire présentant le détail des hypothèses sous-jacentes, l'exposé du calcul arithmétique, justifiant l'amplitude d'éventuelles fourchettes et le recours à un "scénario central" ;
- une analyse des impacts économiques de la mesure, non réductibles à leur seul coût budgétaire ;
- la contrepartie éventuellement associée au coût de cette mesure (dans le cas d'une dépense nouvelle), qu'il s'agisse de la suppression d'une dépense fiscale, d'une économie budgétaire ou d'un impôt nouveau.

L'évaluation conduite sera une évaluation économique du coût des propositions, c'est-à-dire qu'elle ira au-delà des conventions de comptabilité nationales lorsque ces dernières ne rendent pas compte de façon transparente du coût réel pour la collectivité (c'est le cas des mesures qui ont pour effet d'augmenter le coût des achats publics, d'imposer des coûts de complexité administrative ou de faire prendre en charge des dépenses par des établissements publics).

Les évaluations de la cellule de chiffrage seront diffusées par voie de presse et mises en ligne au fur et à mesure sur le site www.debateco.fr.

Méthodologie

1) À quoi correspondent les chiffres communiqués ?

Le coût de chaque mesure est celui du dispositif en année de croisière (le coût annuel maximal atteint pendant la durée du quinquennat, généralement en fin de législature). Il s'agit d'un coût brut, c'est-à-dire hors compensation (qu'il s'agisse de prélèvement(s) nouveau(x), de la remise en cause d'exonération(s) sociale(s) ou de dépenses fiscale(s), ou d'économies budgétaires non intrinsèques à cette mesure). C'est ce chiffre qui est systématiquement mis en avant lors de la communication du chiffrage de chaque mesure, dans un objectif de lisibilité et de cohérence.

Néanmoins, certaines mesures cadencées prennent un sens différent selon le calendrier de mise en œuvre qui est retenu : ce serait le cas, par exemple, de la revalorisation du salaire minimum si un montant cible lui était assigné (en 2007, le montant de 1 500 € avait ainsi été affiché). Dans ce cas, une précision du coût sur l'ensemble du quinquennat est apportée.

Le coût brut du programme qui est affiché dans la synthèse des dépenses nouvelles induites par le programme socialiste l'est à titre indicatif ; il dépend du calendrier qui sera retenu pour la mise en œuvre de chacune des propositions. A fortiori, établir à partir de ce chiffre un coût cumulé sur 5 ans n'a guère de sens.

2) Horizon de temps

Certaines mesures sont susceptibles d'impliquer un coût au-delà de l'horizon de temps du quinquennat. Au-delà du coût des pensions, par exemple, le rétablissement des postes supprimés dans l'Éducation nationale aura un impact après 2017. En effet, au rythme actuel de la RGPP, il faudra plusieurs années pour faire revenir les effectifs enseignants au niveau qui prévalait antérieurement.

Le cas échéant, cet impact est mentionné (de manière qualitative) en commentaire du chiffrage.

3) Inflation

Tous les chiffrages sont faits en euros 2012, c'est-à-dire hors inflation. Par souci de cohérence, cela implique des hypothèses de taux d'intérêt elles aussi hors inflation.

Ainsi, nous n'avons pas tenu compte d'une hausse des minima sociaux et des revenus de remplacement sous l'effet de l'inflation, ni de l'impact que pourrait avoir cette dernière sur un relèvement du point d'indice dans la fonction publique.

4) Pensions

Concernant les créations de postes dans la fonction publique, le chiffrage retenu est hors CAS Pensions¹, pour trois raisons : i) le CAS Pensions n'est pas intégré dans le budget général de l'État ; ii) son taux est susceptible de fortes variations ; iii) les coûts d'entrée (ex. nouveaux enseignants) sont généralement calculés hors CAS Pensions.

¹ Le compte d'affectation spéciale (CAS) Pension a été institué par l'article 21 de la LOLF qui a prévu la mise en place, au 1er janvier 2006, d'un compte distinct du budget général de l'État pour retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'État et avantages accessoires.

Évaluation du coût du programme du Parti socialiste

L'évaluation du coût du programme du Parti socialiste a été effectuée à partir du projet d'avril 2011, sur lequel se sont engagés l'ensemble des candidats à la primaire ; pour certaines mesures, l'évaluation a été faite à partir des déclarations et des précisions apportées par chacun des deux candidats finalistes à la primaire.

Parmi les propositions du projet d'avril et les propositions nouvelles issues des déclarations de François Hollande, seules les plus significatives ont été évaluées. Dans chaque cas, le coût annoncé est le coût budgétaire annuel de la proposition (ou, plus largement, le coût annuel pour la sphère publique, dès lors que la sécurité sociale et les collectivités locales sont concernées), mesuré en brut et à la fin de la législature, sauf mention particulière.

À ce stade, **le présent document porte essentiellement sur les dépenses nouvelles induites par ce programme** ; il sera complété ultérieurement par une évaluation des recettes et des hypothèses de bouclage financier proposées par le parti socialiste.

Synthèse du chiffrage des propositions du projet socialiste

(dépenses nouvelles, HORS RETRAITE A 60 ANS)

Dépenses nouvelles	Coût annuel (rythme de croisière) en Mds€		Acteurs concernés
Propositions reprises du projet PS	Hypothèse basse	Hypothèse haute	
Construction de 150 000 logements sociaux par an	0,16		État
Création d'une allocation d'étude sous condition de ressources dans le cadre d'un parcours d'autonomie pour les étudiants	1,31		État
Revalorisation du pouvoir d'achat du Smic	-	1,52	État, CL, SS
Rétablissement de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans*	nc		SS
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans l'enseignement supérieur	0,16	0,17	État
Développement de l'accueil en crèche et de la scolarisation à deux ans**	4,55	4,98	État, CL
Appel à la solidarité nationale pour la prise en charge de la dépendance	1,48	2,06	CL
Revalorisation progressive de l'allocation adulte handicapé	1,72	1,92	État
Renforcement des moyens de la police et de la gendarmerie nationale : création de 10 000 postes de gendarmes et policiers de proximité	0,25	0,27	État
Rattrapage des moyens de la justice	1,0	2,0	État
Propositions de François Hollande			
<i>Pacte éducatif</i>			
Création de 60 000 postes d'enseignants sur 5 ans (hors revalorisation)	1,86		État
Revalorisation du salaire des enseignants (avec postes supplémentaires)	0,9	2,93	État
<i>Pacte jeunesse</i>			
200 000 contrats de génération/an	7,61	8,34	SS
Contrats d'avenir pour les jeunes des quartiers sensibles	0,61	0,95	État, CL, SS
Extension du RSA aux moins de 25 ans ***	0,88	0,53	État, CL
Service civique	0,25	0,29	État, SS
Total dépenses	22,7	26,0	
Dépenses extra-budgétaires			
Développement massif des économies d'énergies et des énergies renouvelables (CSPE)	3,12		consommateurs, entreprises
Coût brut du programme	25,86	29,07	

Notes : CL : collectivités locales ; SS : Sécurité sociale ; CSPE : Contribution au Service Public de l'Electricité.

* Le détail de cette proposition n'ayant pas été donné par le candidat socialiste, nous ne l'avons à ce stade pas chiffrée.

** Le montant correspondant se décompose de la manière suivante : 3,5 Mds€ en coût annuel de fonctionnement, et entre 5 Mds€ et 7,2 Mds€ de coût d'investissement, ici amorti sur 5 ans.

*** Le nombre de bénéficiaires du RSA varie en fonction inverse du nombre de contrats d'avenir.

Détail des principales propositions du programme du Parti socialiste (mesures chiffrées)

1. CONSTRUCTION DE 150 000 LOGEMENTS PAR AN

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : **157 M€**

Thématique : **logement**

Acteur concerné : **État, collectivités locales**

« En soutenant l'effort des collectivités et des bailleurs, et en réorientant une partie des fonds aujourd'hui consacrés à la défiscalisation, nous nous donnerons les moyens de construire 150 000 logements sociaux chaque année, aux normes BBC (Bâtiment basse consommation). Pour garantir la mixité sociale, l'effort devra être ciblé sur les communes qui ont peu de logements sociaux et où les besoins apparaissent les plus importants. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 27).

Commentaire

Cette mesure implique un effort financier modéré pour les finances publiques, dans la mesure où la puissance publique subventionne le logement social mais ne le finance pas directement en principal (ce rôle est dévolu, pour l'essentiel, à la direction des fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations).

Le calcul porte sur le surcoût généré par rapport à l'effort actuellement inscrit dans le budget de l'État pour 2012, qui s'élève à 120 000 logements sociaux par an. Il ne considère que les logements mis en chantier par des bailleurs sociaux (OPH, SA HLM, SEM de logement social, etc.), et donc ne considère pas les logements vendus par les promoteurs aux ménages même si ceux-ci sont mis en location sous conditions de ressources (ex Scellier social). Cela correspond à la définition de l'Insee du parc locatif social.

Il intègre les dépenses budgétaires, l'effet restant mesuré, les plus importantes étant proportionnelles au stock de logement existant et non aux flux nouvellement créés.

Impact économique

Cette mesure ne réduirait pas les montants versés au titre de l'aide personnelle au logement, mais réduirait fortement les tensions inflationnistes sur le prix des loyers du secteur privé.

Contrepartie annoncée

Réduction des dispositifs de type « Scellier ».

2. CREATION D'UNE ALLOCATION D'ETUDE SOUS CONDITION DE RESSOURCES DANS LE CADRE D'UN PARCOURS D'AUTONOMIE POUR LES ETUDIANTS

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : **1,3 Md€ (en année pleine)**

Thématique : enseignement supérieur

Acteur concerné : État

« Nous transformerons le système d'aide sociale en le fondant sur la situation propre de chaque jeune et en créant une allocation d'études pour les jeunes en formation. Regroupant l'ensemble des aides existantes (aides au logement, bourses sur critères sociaux...), elle permettra aux jeunes de réussir leurs études. Elle sera placée sous conditions de ressources. » (Le changement, Projet socialiste 2012)

Lors d'une visite à Trappes le 1^{er} octobre 2011, Martine Aubry a évoqué un montant de 400 € par mois pour cette allocation : *« Je propose de donner aux jeunes une allocation d'autonomie liée aux conditions de ressources des parents et qui sera en moyenne de 400 euros par mois, plus l'APL (Allocation pour le logement). De cette manière, ceux qui font des études pourront être plus compétitifs. »*

Lors du second débat télévisé de la primaire socialiste, François Hollande a défendu quant à lui, un « contrat d'autonomie » afin de permettre à chaque jeune d'étudier *« dans des conditions de vie dignes en révisant le système actuel des bourses pour un système d'allocation d'études ou de prêt plus juste et équitable. »*

Commentaire

Cette évaluation dépend intégralement de 2 variables : niveau de l'allocation et effectifs concernés. Par conséquent le coût de la proposition, qui est encore vague, peut varier très fortement si ces critères étaient précisés.

Concernant le niveau de l'allocation, nous avons retenu le montant évoqué par Martine Aubry, soit 400 €/mois, hors APL, ou 4 800 € par an et par bénéficiaire (soit 200 € de plus que le montant annuel versé en 2011-2012 aux titulaires d'une bourse d'un échelon 6²). Si le montant était fixé à 500 €/mois, comme le propose Terra Nova, le coût total de cette mesure serait légèrement supérieur, à 2 Mds€.

² Il convient de noter que l'échelon 6 étant le dernier échelon, et les bourses étant désormais versées sur 10 mois, les bénéficiaires du dernier échelon ont aujourd'hui une bourse de 460 euros/mois, supérieure donc au montant envisagé par le parti socialiste.

Concernant les effectifs, faute de précision, nous avons considéré que cette allocation serait versée à tous les étudiants boursiers éligibles, quel que soit leur niveau de ressources (soit 592 317 étudiants). Toutefois, la non-éligibilité de l'échelon 0 des boursiers actuels, qui ne reçoivent rien du CROUS mais voient simplement leurs droits d'inscriptions réduits à zéro, reviendrait à une économie de 548 M€/an (dans l'hypothèse d'une allocation de 400 €/mois).

Le coût actuel des bourses sur critères sociaux, qui sont considérées comme remplacées par cette nouvelle mesure, a été soustrait du coût total de la mesure (2,8 Mds€).

Remarque

Dans une [note](#) du laboratoire des idées du PS sur la sécurité sociale professionnelle, qui vise à expliciter la proposition 5 (mise en place d'une sécurité sociale professionnelle) du projet du parti socialiste, l'universalisation de cette allocation est prévue à moyen terme : « l'effort pour la formation initiale différée des jeunes sans diplôme doit être cohérent avec ce qui est envisagé en matière d'allocation de formation des étudiants. Le plus juste serait que cette dernière soit universelle et financée par une partie des financements dégagés par la suppression du quotient familial. »

Suivant les hypothèses retenues, le coût de cette universalisation est potentiellement très élevé :

- si on prend l'ensemble des 18-25 ans (majeurs mais non éligibles au RSA), c'est-à-dire 6,5 millions de personnes, et qu'on leur octroie une allocation de 400 €/mois, il atteint 30 Md€ environ.
- si on prend l'ensemble de la population étudiante, (2,3 millions d'individus), il atteint 9,6 Mds€.

Ces deux chiffres sont nets du coût actuel des bourses étudiantes sur critères sociaux (versées par les CROUS).

Contreparties

Ce dispositif remplacera et complétera les systèmes de bourses existants et regroupera la demi-part fiscale ainsi que les diverses allocations aujourd'hui accordées aux étudiants (hors APL).

3. REVALORISATION DU POUVOIR D'ACHAT DU SMIC

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure

hypothèse coup de pouce de 1,5 pts : 1,5 Md€

maintien du mode de calcul actuel : 0 €

Thématique : **pouvoir d'achat**

Acteur concerné : **État, collectivités locales, Sécurité sociale**

« Une conférence salariale annuelle sera organisée. Dans un dialogue tripartite (État, organisations syndicales, organisations patronales) et à partir d'un diagnostic de la situation économique du pays, les partenaires sociaux établiront un cadre général d'évolution des salaires ayant vocation à orienter les discussions dans les branches professionnelles et les entreprises. Cette conférence devra notamment contribuer au rééquilibrage de la part des salaires dans la valeur ajoutée.

Le Smic constitue un levier à court terme pour améliorer les conditions de vie des plus modestes et stimuler la consommation. La revalorisation de son pouvoir d'achat sera engagée après des années d'abandon par la droite. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 49).

François Hollande est resté relativement évasif sur la question du Smic. Lors du second débat télévisé de la primaire, il a déclaré vouloir *« changer le mode de calcul du Smic. Chaque fois que la croissance est de deux, il faut que Smic augmente au moins de la moitié – en dehors de l'indexation sur les prix »*.

Commentaires

L'augmentation du Smic est susceptible d'exercer cinq types d'impact sur les comptes de la sphère publique.

- Un impact dans la fonction publique, sur les effectifs dont le revenu se situe au Smic, mais aussi au-delà. L'augmentation du Smic ne produit pas seulement son effet sur les salaires les plus bas ; elle exerce également un effet de diffusion sur les salaires d'un niveau voisin, les agents concernés acceptant difficilement de voir disparaître leur avantage par rapport au salaire minimum alors que cet écart consacrait un différentiel de qualifications et de responsabilités. Aussi un plan global de revalorisation de la quasi-totalité des salaires de la fonction publique devrait-il être rapidement mis en place, renchérissant le coût direct de la mesure.
- Un impact sur les allègements généraux de charges consentis au secteur privé, qui couvrent actuellement tous les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic dont l'effet global est ambigu ; d'un côté une hausse du Smic augmente mécaniquement le montant

moyen de l'exonération accordé (qui est un pourcentage de la rémunération versée), de l'autre elle peut conduire à rétrécir le champ des bénéficiaires de l'exonération si elle s'avère plus faible que la hausse moyenne des salaires, l'accroître si elle est au contraire plus dynamique.

- Un troisième impact sur les exonérations de charges relatives aux contrats aidés (apprentissage, contrats d'avenir).
- Un quatrième impact sur le montant des prestations et revenus de remplacement calculé sur la base des salaires versés (pensions, allocation-chômage notamment), qui n'a toutefois d'effets qu'à moyen terme.
- Un dernier impact sur les recettes supplémentaires automatiques : CSG, CRDS et cotisations qui seraient générées par l'augmentation des salariés payés au Smic.

La proposition de François Hollande est ambiguë : telle qu'énoncée, elle correspond en réalité au mécanisme actuel de revalorisation du Smic. Ce dernier fait en effet l'objet d'une revalorisation mécanique annuelle suivante : taux d'inflation + la moitié des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier, un index qui mesure la croissance du salaire des ouvriers. Dit autrement, le Smic est revalorisé de l'inflation majorée de la moitié des gains de productivité du travail (donc grosso modo de la moitié des gains de la croissance).

Toutefois, si l'on regarde l'évolution du Smic (net) sur la période 1990-2008, on constate que celle-ci a été en euros constants et en rythme annuel moyen de 1,6 %, soit un différentiel de croissance de 1,1 point par rapport au salaire net moyen des temps complets du secteur privé, ce différentiel se montant même à 1,5 sur la sous-période 1995-2005 ; surtout, cette évolution a été supérieure à la moitié de la croissance du PIB en volume (+ 1,8 % par an en moyenne)³. Néanmoins, l'évolution du Smic ayant été beaucoup plus modérée depuis 2008, en l'absence de « coup de pouce » du gouvernement, on peut supposer que la proposition de François Hollande consiste en réalité moins à changer le mode de revalorisation du Smic qu'à rétablir la politique discrétionnaire qui prévalait avant 2008, via le « coup de pouce ».

En l'absence de précision du candidat socialiste, nous avons donc ici donné un chiffrage indicatif d'un coup de pouce de 1,5 % sur le montant du Smic, à partir du premier et du troisième impact précédemment identifiés.

La part de salariés rémunérés au smic (tout secteur d'activités confondus) se situe autour de 10 %. Appliquée à la sphère publique, ce taux nous donne les effectifs qui seraient concernés par cette mesure, soit 227 978 dans la fonction publique d'État, 166 657 personnes dans la fonction publique territoriale et 96 590 personnes dans la fonction publique hospitalière.

Le Smic mensuel brut s'élevant en 2011 à 1 365 €, une hausse du coup de pouce en 2012 entraînerait ainsi un surcoût de $(227\,978 + 166\,657 + 96\,590) * (1\,365 * 101,5 \% - 1\,365) * 12 = 121$ M€ sur la masse salariale de la fonction publique. Étant donnée l'hypothèse de revalorisation retenue, nous n'avons pas tenu compte de l'effet diffusion mentionné

³ Source : « Les évolutions de l'emploi et des salaires depuis 1990 », Michel Amar, Adeline Baudrey, Corinne Prost, Enquête Emploi et salaires 2011, Insee (http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/empsal11c.pdf page 9)

précédemment ; dans le cas d'une augmentation plus substantielle, il serait toutefois nécessaire de chiffrer cet impact, qui pourrait se traduire par une hausse du point d'indice afin d'éviter un tassement des salaires dans la fonction publique (pour mémoire, la Cour des Comptes avait chiffré en 2010 le coût d'une augmentation du point d'indice à 800 M€ pour l'État, et 1,8 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques).

À ce premier effet il convient d'ajouter l'impact d'un coup de pouce sur le montant des allègements généraux de charges ; en 2008, la DGTPE (devenue Direction Générale Trésor) avait chiffré l'impact d'un coup de pouce de 1,5 % à un surcoût de 1,4 Mds€.

Au total, le coût (annuel) pour la sphère publique serait donc de l'ordre de $1,4+0,1=1,5$ Mds€, si l'on ne tient pas compte des deux autres effets mentionnés, qui se compensent en partie ou n'ont d'effet qu'à moyen terme.

Impact économique

Au-delà de son impact sur la sphère publique, l'impact d'une hausse du Smic a des effets significatifs sur l'ensemble de l'économie : nombre de branches professionnelles ont leurs grilles de rémunération basées sur le Smic, et près de 2,2 millions de personnes sont rémunérées au Smic hors fonction publique.

Les effets de cette mesure seraient donc substantiels sur la relance de la consommation (dans la mesure où les salariés dont le revenu est proche du Smic n'en consacrent qu'une faible part à l'épargne) et, dans une moindre mesure, sur les recettes fiscales (si les revenus au niveau du Smic ne sont pas imposables, la hausse de la consommation qui résulte d'une hausse du revenu disponible entraîne une hausse proportionnelle des entrées de TVA) – avec à la clé, cependant, un risque de dégradation du solde du commerce extérieur, en fonction du profil de consommation des salariés rémunérés au smic (si les importations représentent 25 % de notre consommation nationale en moyenne, leur part marginale dans une augmentation de la consommation est de 40 %, selon la conférence nationale de l'industrie).

Mais le danger principal de cette mesure réside dans ses effets sur l'emploi : une hausse trop brutale du Smic accroîtrait fortement le coût de la main-d'œuvre pour le secteur privé. La compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire pourraient s'en trouver compromises. Ce sont en effet les entreprises qui auraient à supporter à court terme la majeure partie du coût d'une telle mesure.

4. RENFORCEMENT DE L'ENCADREMENT PEDAGOGIQUE EN PREMIER CYCLE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : entre 165 M€ et 175 M€

Thématique : **enseignement supérieur**

Acteur concerné : **État**

« Nous réformerons les premiers cycles en améliorant le volume horaire et le taux d'encadrement. [...] Nous permettrons notamment à tout étudiant de construire son parcours de licence sur quatre ans s'il rencontre des difficultés en proposant un renforcement de l'encadrement pédagogique et un soutien plus actif. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 25).

Commentaire

En 2008, d'après la dernière répartition complète par action des emplois des universités (les emplois des universités étant passées depuis 2009 aux responsabilités et compétences élargies, n'étant plus ventilés par actions), ces dernières comptaient 23 714 enseignants (enseignants du second degré + enseignants chercheurs) en licence.

Afin de tenir compte des recrutements qui ont eu lieu depuis 2008 dans le cadre de la mise en œuvre de l'autonomie des universités (loi LRU), nous avons pris pour hypothèse une hausse forfaitaire de + 3 % d'enseignants en licence, soit + 711 enseignants en licence (répartis proportionnellement entre enseignants chercheurs et enseignants du second degré – professeurs agrégés enseignant à l'université).

Avec 851 600 étudiants inscrits en licence et 527 900 étudiants inscrits en master en 2009-2010, le taux d'encadrement s'établit à 35 étudiants par enseignant en licence contre 25 étudiants par enseignant en master.

Faute de précision de la part du PS, nous prenons pour hypothèse un renforcement du taux d'encadrement de 15 %, ce qui aurait pour effet de ramener ce dernier à 30 étudiants par enseignant en licence.

Cela implique la création de 3 664 nouveaux postes (1 196 enseignants du second degré + 2 396 enseignants chercheurs) en licence, les proportions d'enseignants chercheurs et d'enseignants du second degré étant supposées respectées. Ces recrutements correspondent à peu près à la masse salariale d'une nouvelle université de grande taille.

Avec un coût d'entrée de 41 000 € environ pour un enseignant du second degré exerçant à l'université, et de 47 000 € pour un enseignant-chercheur, on aboutit ainsi à un surcoût annuel de 165 M€ environ.

Ce dernier montant ne tient pas compte de la revalorisation de salaire des enseignants liée au glissement vieillesse technicité (GVT), qui doit être évaluée en fonction du calendrier de ces recrutements. Faute de précision sur ce dernier point, on peut envisager deux scénarios. Dans le premier (fourchette haute), tous les enseignants sont recrutés dès la première année : on applique donc au montant précédent le GVT positif constaté en 2011 (+ 1,5 %), ce qui donne $165 \times (101,5 \%)^4$ soit 175 M€ ; dans le second scénario, tous les enseignants sont recrutés la dernière année, on revient au coût initial de 165 M€.

Comme pour l'enseignement scolaire, ces chiffres ne prennent pas en compte la dette implicite que constitue la pension future des enseignants, ni la montée en puissance du dispositif. De plus, avec l'autonomie des universités, la mise en œuvre de la mesure risque de se heurter à un système très décentralisé et où le suivi de la masse salariale est difficile.

Impact économique

Si cette mesure s'avère efficace, elle diminuera le nombre d'étudiants qui sortent non diplômés de l'université et devrait par conséquent favoriser leur insertion professionnelle. La diminution du nombre de jeunes sans emploi aurait un effet positif sur notre potentiel de croissance.

5. MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : **entre 4,5 Mds€ et 5 Mds€**

Thématique : **petite Enfance**

Acteur concerné : **État, collectivités locales**

« Pour donner une chance à tous, dès le plus jeune âge, nous mettrons en place un véritable service public de la petite enfance, appuyé sur les collectivités territoriales. La France doit se fixer pour objectif que, à terme, et pour les parents qui le souhaitent, chaque enfant puisse disposer d'une place en crèche. Priorité d'accès sera donnée à l'accueil des enfants de familles modestes grâce à la bonification de l'engagement financier des caisses d'allocations familiales en fonction des quotients familiaux. Nous rendrons l'école maternelle obligatoire dès l'âge de trois ans et nous ferons en sorte, dès lors que les parents le souhaitent, que tout enfant, à partir de l'âge de deux ans, soit accueilli en école maternelle dans des conditions adaptées. » (Le changement, Projet socialiste 2012, pages 23-24)

« Nos enfants doivent absolument acquérir les bases. Cela signifie plus de moyens, plus d'instituteurs, avec un renforcement de l'encadrement dans les écoles, notamment celles qui sont surchargées, dans nos quartiers populaires et nos zones dites sensibles. Je veux donc ouvrir 500 000 places pour accueillir les jeunes enfants. L'État et les collectivités doivent coopérer avec les associations pour que l'enfant à partir de deux ans puisse être pris en charge, si les parents en font le choix. Pour les 2,7 millions d'élèves les plus démunis, il faut aussi donner à leur famille un droit prioritaire pour la garde de leurs enfants » (François Hollande, La France en avant, <http://francoishollande.fr/la-france-en-avant#point2>).

Commentaire

L'évaluation du coût de la mise en place de ce « service public de la petite enfance » est étroitement dépendante de la mesure sur le développement de la préscolarisation.

Les hypothèses retenues sont les suivantes : les 500 000 places supplémentaires évoquées par François Hollande sont obtenues par le doublement du nombre d'enfants en crèche en EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant), soit environ 360 000 places supplémentaires, le reste de l'accroissement (140 000 places) résultant du développement de la préscolarisation (qui passerait ainsi sous cette hypothèse de 5 % à 11 % environ). Par ailleurs, nous envisageons deux scénarios : dans le premier (fourchette basse), une partie de l'augmentation des places en EAJE (soit 30 %) est prise en charge par le développement de structures privées ; dans le second (fourchette haute), il est entièrement pris en charge par des structures publiques.

Le coût de la scolarisation dès deux ans peut être approché par comparaison avec le coût moyen d'un élève de maternelle, recensé dans les programmes de qualité et d'efficacité du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2011. Celui-ci s'élève à 5 135 € en 2011, par actualisation des données 2009. Le développement de la préscolarisation selon ces hypothèses implique un coût supplémentaire en rythme de croisière de 720 M€, à partager entre l'État et les collectivités locales.

Le coût moyen d'une place supplémentaire en EAJE se compose d'une dépense de fonctionnement (liée notamment aux frais de personnels) de 11 000 €, et d'une dépense d'investissement que nous estimons à environ 20 000 € par place (ce dernier coût est toutefois très variable : selon la taille de la crèche et sa localisation, le coût de création d'une place démarre autour de 10 000 €, et peut dépasser plus de 50 000 € à Paris).

Dans le premier scénario, l'augmentation du nombre de places en EAJE se traduirait donc par un coût supplémentaire de 3,8 Mds€ en fonctionnement, et 5 Mds€ d'investissement (que nous avons choisi par convention d'amortir sur la durée du quinquennat, soit un coût d'amortissement annuel d'1 Md€ environ), auquel il convient de retrancher l'économie qui pourrait être générée sur le complément de libre choix d'activité (CLCA), aujourd'hui versée aux parents qui ont décidé de réduire ou de cesser totalement leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant (500 000*2 038 €, soit un peu plus d'1 Md€).

Dans le second scénario, l'augmentation du nombre de places en EAJE se traduirait par le même coût supplémentaire de fonctionnement que le cas précédent, mais impliquerait un coût d'investissement de 7,2 Mds€, amorti lui aussi sur 5 ans (soit un coût d'amortissement annuel de 1,4 Mds€ environ).

Au total, le coût annuel du service public de la petite enfance et du développement de la préscolarisation se situerait donc entre 4,5 Mds€ (dont 3,5 Mds€ en fonctionnement : 0,7 Md€ pour la préscolarisation, 3,8 Mds€ pour l'accueil en EAJE moins 1 Md€ d'économie générée sur le CLCA, et 5 Mds€ d'investissement amortis sur 5 ans) et 5 Mds€ (dont 3,5 Mds€ de fonctionnement et 7,2 Mds€ d'investissements amortis sur 5 ans).

Remarques

- a. Ce coût pourrait être légèrement revu à la baisse si le mode de garde privilégié était celui des assistantes maternelle ou de la garde à domicile : leur coût moyen par enfant et par an n'est respectivement que de 7 400 € et 9 300 € pour l'État et les collectivités locales, contre 11 000 € pour une place en EAJE ; de plus, le développement de ces deux modes de garde n'implique pas de coût d'investissement. Toutefois, ces derniers sont en partie financés via de la dépense fiscale (respectivement 1 400 € et 4 400 € en moyenne par an et par enfant), alors même que le Parti socialiste privilégie la réduction des niches fiscales pour financer son programme. De plus, ces deux modes de garde s'adressent à des ménages plutôt aisés, quand le Parti socialiste vise en priorité de cibler les ménages modestes. Du reste, il serait difficile de parler de

« service public de la petite enfance » dans une telle situation, où rien ne changerait par rapport aux dispositifs existant et où tout reposerait sur l'offre de travail privée.

- b. Le chiffrage ne tient pas compte d'un coût d'investissement supplémentaire lié à la préscolarisation. Toutefois, l'ambiguïté de la formulation retenue dans le projet socialiste d'avril 2012 laisse entendre la mise en place d'un droit à la scolarisation dès deux ans, qui pourrait se traduire dans certaines collectivités par l'ouverture de nouvelles classes, générant ainsi des investissements supplémentaires.
- c. Le calcul ne tient pas compte des nouvelles cotisations générées par les créations d'emplois de crèche ou de personnel d'école.

Impact économique

La mise en place de cette mesure favorisera le retour des parents sur le marché du travail, avec des effets positifs sur la création de valeur ajoutée et contrastés sur le taux de chômage.

6. APPEL A LA SOLIDARITE NATIONALE POUR LA PRISE EN CHARGE DE LA DEPENDANCE

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : **entre 1,5 Md€ et 2,1 Mds€**

Thématique : **protection sociale**

Acteur concerné : **État, collectivités locales**

« Nous garantirons un droit à la compensation des incapacités tout au long de la vie, dans le cadre de la Sécurité sociale. En lien avec les Conseils généraux, qui ont fait preuve de leur expertise nous construirons un système de prise en charge plus lisible, personnalisé (adapté aux besoins, quel que soit l'âge), articulé autour de Maisons départementales de l'autonomie (constituées à partir des actuelles Maisons départementales des personnes handicapées et des CLIC [Centres Locaux d'Information et de Coordination]). Nous viserons à améliorer la prise en charge financière des personnes : des revenus de remplacement décents en cas d'impossibilité de travailler et le « reste à charge » hors hébergement supprimé. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 33).

« Pour améliorer la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie, à domicile ou en établissement nous ferons appel à la solidarité nationale » (Le changement, Projet socialiste 2012, résumé des propositions).

Commentaire

Le vieillissement de la population française implique une forte augmentation structurelle des dépenses consenties au titre de la prise en charge de la dépendance : même sans revalorisation, celles-ci augmentent d'environ 10 % par an.

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) peut servir au financement du maintien à domicile des personnes âgées dépendantes comme à celui de leur accueil dans des structures d'accueil ; en 2010, son coût était de 5,3 Mds€ (à la charge des départements, que l'État rembourse partiellement).

À l'APA s'ajoutent certaines dépenses fiscales, à la charge de l'État, liées au maintien à domicile (déductions diverses liées aux aménagements de logements, aux emplois à domicile, etc.), que la Cour des comptes a estimé à environ 1,5 Md€ en 2010. Enfin les collectivités locales interviennent elles-mêmes directement dans le financement des maisons de retraite, (à hauteur d'1 Md€ par an).

Nous n'avons toutefois pas tenu compte de la revalorisation de ces dépenses dans notre chiffrage, et choisi de cibler une revalorisation de l'APA uniquement, dans la mesure où la

proposition du PS mentionne bien « la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie, à domicile ou en établissement [...] [par] la solidarité nationale ». L'APA a en effet deux volets – à domicile et en établissement – et l'allocation repose bien en principe sur la solidarité nationale (même si, prise en charge aujourd'hui par les conseils généraux, elle n'est pas entièrement compensée par l'État depuis sa décentralisation).

Les hypothèses retenues sur l'évolution des bénéficiaires de l'APA s'appuient sur le [rapport](#) du groupe de travail « Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées » réuni à l'initiative de la ministre en charge des Solidarités et de la Cohésion sociale en juin 2011 dans le cadre du débat sur la dépendance des personnes âgées, soit + 4 % par an.

De la même manière que pour l'allocation adulte handicapé, nous avons retenu un taux de revalorisation de 20 % sur la période, aussi bien pour l'APA à domicile qu'en établissement.

Le surcoût obtenu s'élève à 102 M€ en 2012 (coût en année pleine/2 en raison d'une mise en place en juin 2012), et à 1,5 Md€ en 2017 (ce dernier montant n'inclut pas la hausse « automatique » du coût de l'APA qui aurait été de 1,6 Md€ en raison de la seule croissance du nombre de ses bénéficiaires).

Ce surcoût devrait théoriquement être partagé entre l'État et les Conseils généraux, en raison de la règle de compensation des mesures décentralisées.

Enfin, le projet du parti socialiste évoque sans entrer dans le détail le « reste à charge » hors hébergement, sans préciser si sont ici visées les personnes dépendantes ou handicapées. Dans le premier cas, le reste à charge hors hébergement correspondrait au ticket modérateur de l'APA à domicile ; sa suppression entraînerait un surcoût supplémentaire nécessairement supérieur à 568 M€ (montant du ticket modérateur en 2010). Nous avons intégré ce dernier surcoût dans notre hypothèse haute.

7. REVALORISATION DE L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPE

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : **entre 1,7 Mds€ et 1,9 Mds€**

Thématique : **protection sociale**

Acteur concerné : **État**

« Pour permettre l'accès de tous à la vie de la cité, nous garantirons l'existence d'un volet handicap dans chaque loi et nous élèverons progressivement l'allocation adulte handicapé. »
(Le changement, Projet socialiste 2012, résumé des propositions).

Commentaire

Les deux variables à prendre en compte sont le nombre de bénéficiaires et le taux de revalorisation.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) s'élève à 900 300 individus en 2011. Ce nombre connaît une évolution légèrement supérieure à celui de la population prise dans son ensemble, en raison de trois effets : i) en application de la loi de 2005, l'AAH est versée aux personnes qui souffrent d'un handicap psychique, qui entrent peu à peu dans le dispositif ; ii) la population handicapée vieillit alors qu'auparavant, elle connaissait un taux de décès prématuré, ce qui fait gonfler le volume d'individus concernés ; iii) on observe un glissement continu de population qui quitte le RMI-RSA pour demander l'AAH (ce phénomène étant accéléré avec la revalorisation de cette dernière allocation).

Pour ces raisons, nous avons tenu compte d'un effet volume de + 3 % (croissance de population française, soit 2 %, + 1 %) sur la période considérée, ce qui porte le nombre de bénéficiaires à 1,075 milliard d'individus en 2017.

Le montant moyen mensuel de l'AAH atteindra quant à lui à 665 € en 2012 (pour un plafond de 777 €) ; avec une hypothèse de revalorisation de 20 % sur la période, ce montant est ramené à 798 €/mois en 2017.

Sous ces hypothèses, la dépense totale correspondant au versement de l'AAH s'élèverait à $1,075 \times 798 \times 12 = 10,3$ Mds€ en 2017, contre 8,6 Mds€ en cas de stabilisation du niveau de l'AAH, soit un surcoût généré par cette mesure de 2,9 Mds€, dont 1,7 Mds€ attribuables au seul effet de taux $((798-665) \times 1,075)$.

À ce dernier montant, il convient toutefois de rajouter un effet champ, qui tient à l'entrée dans le périmètre des bénéficiaires les individus dont le revenu se situe aujourd'hui immédiatement au-dessus du plafond de l'AAH, sans bénéficier aujourd'hui de cette dernière. Compte tenu des hypothèses de revalorisation de taux, nous estimons cet effet champ à 200 M€ en 2017.

Au total, le coût annuel de la mesure en 2017 (à plein régime) s'élève donc entre 1 716 M€ (hypothèse basse, hors effet champ) et 1 916 M€ (hypothèse haute, avec effet champ), et le coût la première année à 305 M€ (hors effet champ).

Ce coût serait supporté par l'État, même si l'AAH est financée par les caisses d'allocations familiales.

8. CREATION DE 10 000 POSTES DE POLICIERS ET DE GENDARMES

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : entre 250 M€ et 266 M€

Thématique : **Justice et sécurité**

Acteur concerné : **État**

« Durant la prochaine mandature, nous nous fixons un objectif de 10 000 postes supplémentaires de policiers et gendarmes. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 45).

Commentaire

Pour tenir compte des effectifs d'encadrement, on part du coût moyen pondéré d'entrée d'un policier (24 029 € en 2011) et d'un gendarme (26 632 € en 2001) ; on fait l'hypothèse que les 10 000 nouveaux postes créés se répartissent à égalité entre gendarmes et policiers, ce qui fait un coût annuel de $24\,029 \times 5\,000 + 26\,632 \times 5\,000$, soit environ 253 M€.

Si l'on applique à ce montant le mécanisme de revalorisation des salaires tenant compte de l'ancienneté constaté en 2011 (+ 1,34% pour les policiers et 1,2 % pour les gendarmes, soit 1,27 % en moyenne), on peut estimer une fourchette haute, dans l'hypothèse où tous ces postes sont créés en première année de mandat, qui s'élève alors à $250 \times (101,27\%)^4 = 266$ M€ environ.

9. RATTRAPAGE DES MOYENS DE LA JUSTICE

PROJET SOCIALISTE 2012

Chiffrage de la mesure : entre 1 Md€ et 2 Mds€

Thématique : **Justice et sécurité**

Acteur concerné : **État**

« Parce que la chaîne pénale doit être considérée dans sa globalité, nous mettrons progressivement à niveau les moyens de la justice pour que la France rejoigne enfin les premiers rangs européens, désengorger les tribunaux et mieux accueillir les victimes. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 45).

Dans une [réponse](#) au questionnaire adressé à l'ensemble des candidats de la primaire par le syndicat de la magistrature, François Hollande a annoncé que ce rattrapage se ferait sur deux mandats : *« afin de doter la justice de moyens dignes de sa mission, nous devons établir des priorités et faire voter une loi de programme sur deux législatures pour mettre la justice française au niveau des justices des grands pays européens ».*

Commentaire

La notion de rattrapage des moyens de la justice est floue. Une approche simple consiste à se comparer à nos partenaires européens pour avoir une idée du coût moyen en points de PIB d'un système judiciaire d'un pays développé.

Selon une [étude](#) du Conseil de l'Europe, la France consacrait en 2008 3,6 Mds€ à la justice, soit 0,18 % de son PIB à la justice, contre 0,26 % en Italie, 0,33 % au Royaume-Uni ou 0,38 % en Allemagne. Si un rattrapage des moyens consiste à s'aligner sur nos grands partenaires, alors il s'agit d'augmenter le budget de la justice d'au moins 0,1 % de PIB, soit 2 Mds€ environ. Sous l'hypothèse (basse) où un tel rattrapage devrait se faire sur deux mandats, le coût serait réduit de moitié (1 Md€).

Impacts économique

Si ce gain pour la justice se traduit par des revalorisations des salaires des fonctionnaires, un effet de diffusion doit être anticipé sur des domaines voisins (gendarmerie, police, juridictions administratives).

10. CREATION DE 60 000 POSTES D'ENSEIGNANTS SUR 5 ANS

FRANÇOIS HOLLANDE

Chiffrage de la mesure : **1,9 Mds€**

Thématique : **éducation**

Acteur concerné : **État**

« Je fais la proposition de faire une loi de programmation qui permettra de recréer des postes sur les cinq ans. On créera les 60 000 à 70 000 postes supprimés depuis 2007 » (François Hollande, conférence de presse de Soissons, vendredi 9 septembre 2011).

Dimanche 11 septembre 2011, lors d'une émission diffusée par Canal+, François Hollande a précisé sa proposition en expliquant qu'il comptait créer 12 000 postes pour un coût annuel de 500 millions. Ce montant sera *« pris sur les dépenses existantes. Il y aura autant de dépenses supplémentaires que d'économies. Je n'embaucherai pas de fonctionnaires dans d'autres administrations [...]. Nous aurons aussi à mettre en cause des dispositifs fiscaux comme le bouclier fiscal, les cadeaux sur l'impôt sur la fortune »*, a-t-il précisé.

Commentaire

Le coût de la mesure a été calculé en année pleine, pour 12 000 nouveaux postes effectivement recréés chaque année entre 2012 et 2017.

Le coût moyen d'un enseignant (30 000 €/an, hors CAS Pensions) a été obtenu à partir du coût d'entrée moyen des différentes catégories d'emploi des trois programmes (primaire, secondaire et vie scolaire), pondéré par la part de ces catégories dans l'ensemble des 800 000 emplois concernés. Il convient toutefois de noter qu'en partant du « coût d'entrée » (les jeunes enseignants touchent un traitement inférieur au traitement moyen) on aboutit à un coût moyen sensiblement inférieur au coût moyen « réel », qui s'établit quant à lui à 41 000 €/an (hors pensions), et qui est le montant que semble avoir retenu François Hollande dans son propre chiffrage.

La répartition des 60 000 nouveaux postes est supposée reproduire la répartition actuelle des postes selon leur nature (elle inclut ainsi environ 12 % de non enseignants, dans les fonctions d'encadrement, d'accompagnement ou administratives). Si la proportion de non enseignants est supérieure, le coût de la mesure serait légèrement diminué, leur coût d'entrée étant légèrement inférieur à celui des enseignants.

Par ailleurs, nous n'avons pas retenu dans ce calcul d'hypothèse de revalorisation des salaires enseignants (en revanche, celle-ci a été intégrée dans la proposition correspondante).

Au total, nous aboutissons à un coût total de 360 M€ pour 12 000 nouveaux postes, soit 1,9 Md€ pour 60 000 postes supplémentaires en 2017 (avec un GVT de 1,09 %).

Impact économique

Ces créations de postes créent en outre une dette implicite pour l'État qui s'engage à payer les pensions de ces agents lorsqu'ils auront atteint l'âge de la retraite.

11. REVALORISATION DU SALAIRE DES ENSEIGNANTS

FRANÇOIS HOLLANDE

Chiffrage de la mesure : **entre 0,9 Md€ et 2,9 Mds€**

Thématique : **éducation**

Acteur concerné : **État**

Lors du dernier débat télévisé de la primaire, François Hollande a déclaré : *« on va négocier avec les syndicats, pour une politique de revalorisation, mais ça se fera dans le cadre d'une réforme globale de l'éducation, et pas la première ou la deuxième année ».*

Commentaire

Deux méthodes peuvent être utilisées pour revaloriser le salaire des enseignants : une revalorisation du traitement indiciaire, ou une hausse du montant des primes.

Dans le premier cas (hypothèse haute), une hausse de 10 % du traitement indiciaire appliqué aux seuls enseignants (hors personnel « vie scolaire »), soit une hausse respective de 239 € et 263 € du salaire brut mensuel des enseignants du premier et second degré se traduirait par un surcoût annuel de 2,9 Mds€ pour l'État (en tenant compte des nouveaux effectifs annoncés par F. Hollande dans l'éducation nationale).

Dans le second cas (hypothèse basse), un doublement des indemnités versées aux enseignants (soit une hausse moyenne respective de 10 et 24 € par mois du salaire brut des enseignants du premier et second degré) se traduirait par un surcoût annuel pour l'État de 0,9 Md€ environ.

12. CREATION DE 200 000 CONTRATS DE GENERATION CHAQUE ANNEE

FRANÇOIS HOLLANDE

Chiffrage de la mesure

rythme de croisière : entre 7,6 Mds€ et 8,3 Mds€

sur l'ensemble du quinquennat : entre 30,5 Mds€ et 33 Mds€

Thématique : **emploi**

Acteur concerné : **collectivités locales, Sécurité sociale**

« Pour l'emploi des jeunes, je propose le contrat de génération. C'est une démarche globale qui implique l'ensemble de la société et de l'économie, pour inverser la tendance du chômage de masse chez les jeunes. Dans ce contrat, l'employeur s'engage à garder un senior, le temps qu'il parte à la retraite à taux plein. Dans le même temps, il embauche un jeune de moins de 25 ans pour acquérir l'expérience du senior. En contrepartie, l'employeur est dispensé pendant 3 ans de cotisation sociale sur les deux emplois. Ce compagnonnage entre jeunes et senior rassurera l'employeur sur le profil opérationnel du jeune, l'incitant donc à l'embaucher en CDI. Nous pouvons créer 200 000 contrats de génération par an. » (François Hollande, La France en avant, <http://francoishollande.fr/la-france-en-avant#point2>)

Commentaire

Le dispositif impliquant une montée en puissance, c'est le cumul sur cinq ans qui doit être retenu.

Les hypothèses de calcul portent sur le salaire du jeune (1 Smic) et du senior (2 Smic), ainsi que sur le taux de chute⁴ du contrat à 3 ans (30 %) qui a été objectivé à partir du taux de chute du contrat d'apprentissage (20 % pour le jeune, 10 % pour le senior). Sous cette dernière hypothèse, un contrat de génération est supposé ainsi avoir une probabilité de survie de 89 % à un an, 79 % à deux ans, 70 % à 3 ans.

Par ailleurs, un champ maximal a été retenu pour les exonérations (cotisations sécurité sociale, mais aussi retraite complémentaire, Unedic, Fnal...)

Au total, on arrive à un coût annuel en rythme de croisière de 7,6 Mds€ (et à un coût cumulé de 30,5 Mds€ sur le quinquennat). Le calcul porte sur le coût net de la mesure, après redéploiement des allègements de charges généraux (une partie de ces derniers étant de toute manière « absorbée » par le contrat génération, si l'un des deux individus considérés est rémunéré moins de 1,6 Smic). Le coût brut de la mesure s'établirait quant à lui à 9,9 Mds€ en rythme de croisière et 39,8 Mds€ sur l'ensemble du quinquennat.

⁴ Par taux de chute, nous entendons le nombre de contrats susceptibles d'être rompus du fait de l'un des co-contractants.

Si l'on retient un taux de chute de 15 %, (10 % pour le jeune, 5 % pour le senior), on obtient un coût (net) en régime de croisière plus élevé, qui atteindrait dans ce cas 8,3 Mds€ en rythme de croisière.

Impact à long terme

Le coût de la mesure porte au-delà de 2017, l'exonération de cotisation sociale portant sur 3 ans. Il est donc nécessaire de rattacher au chiffrage le coût supporté par la Sécurité sociale en 2018 et 2019, ce qui porte le coût net (en cumul) du contrat de génération à 38 Mds€ (49,7 Mds€ si l'on retient le coût brut).

Impact économique

Risque d'effet d'aubaine – Selon la Dares, il apparaît que les contrats aidés dans le secteur non marchand ont un impact plus immédiat et plus direct sur les chiffres du chômage : la création d'un contrat non marchand permet en moyenne de faire sortir 0,7 personnes du chômage, contre 0,1 pour un contrat marchand. Toutefois, ces résultats, qui se situent dans le court terme, doivent être relativisés par une analyse de l'accès des bénéficiaires, sur une période de temps plus longue, à l'emploi non aidé.

13. CREATION DE CONTRATS D'AVENIR POUR LES JEUNES DES QUARTIERS SENSIBLES

PROJET SOCIALISTE 2012/FRANÇOIS HOLLANDE

Remplacée par Création d'emplois d'avenir pour les jeunes des quartiers difficiles et les jeunes peu qualifiés

Chiffrage de la mesure

Projet socialiste (300 000 contrats) : **3,5 Mds€**

François Hollande (entre 50 000 et 80 000 contrats) : **entre 610 M€ et 950 M€**

Thématique : **emploi**

Acteur concerné : **État, collectivités locales**

« Pour créer un choc de confiance et permettre aux jeunes de s'insérer sur le marché du travail, 300 000 emplois d'avenir seront proposés sur cinq ans, dont la moitié dès 2012, dans les secteurs d'innovation sociale et environnementale. Ils seront conçus sur le modèle des emplois jeunes qui, entre 1997 et 2002, avaient permis à 72 % de leurs bénéficiaires d'être recrutés dans des emplois à durée indéterminée. Leur coût sera financé par la suppression de la subvention aux heures supplémentaires qui a détruit 70 000 emplois depuis 2007. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 12).

Variante François Hollande

« Pour les jeunes sans qualification, il n'y a pas d'autres solutions que de mettre en place des contrats d'avenir, sur le modèle des emplois-jeunes. En dix ans, nous pouvons éradiquer ce fléau » (François Hollande, la France en avant, <http://francoishollande.fr/la-france-en-avant>)

Evoquant les emplois d'avenir lors du second débat télévisé de la primaire, le candidat du parti socialiste a déclaré : *« Il en faudra, mais pour les quartiers en difficulté, pour les publics les plus éloignés de l'emploi ».*

Commentaire

Les propositions du programme du PS proposent de prendre les emplois-jeunes pour modèle pour les nouveaux contrats d'avenir.

Les emplois-jeunes étaient des contrats longs (jusqu'à 5 ans), d'une durée hebdomadaire allant jusqu'à 35 heures et bénéficiant d'un taux d'aide de 80 %. On prend donc pour hypothèse qu'il s'agit de contrats de durée hebdomadaire moyenne de 30 heures, avec un taux d'aide égal à 80 % du brut salarial. Les contrats étant longs, le stock pourra atteindre 300 000 contrats en régimes de croisière.

Le coût mensuel d'un emploi serait donc de $30 \times 80 \% \times 151,7/35 \times \text{Smic horaire brut}$.

Si l'on prend l'hypothèse d'un Smic horaire brut à 9,5 €, on obtient un coût mensuel de 988 €. Cela revient à un coût annuel par contrat de 11 856 €, soit un coût annuel pour 300 000 contrats de 3,5 Mds€.

Pour 2012, dans la mesure où les 150 000 contrats ne pourront être mis en place avant le second semestre, avec une montée en puissance progressive, on peut considérer que le cela revient à payer 150 000 contrats sur trois mois. Par ailleurs le Smic horaire 2012 devrait être de 9,3 € environ, soit 967 € par mois pour 30 heures. Le coût 2012 serait donc de $967 \text{ €} \times 3 \times 150\,000$, soit un total de 435 M€ dès 2012.

Sans revenir sur les contrats d'avenir, François Hollande a proposé la mise en place d'une mesure supplémentaire pour l'emploi : le contrat de génération, en suggérant de réserver un volet de contrats d'avenir (dont il n'a pas précisé le montant) aux jeunes des quartiers en difficulté.

Selon la Dares, en 2009, le nombre de 15-29 ans vivant en zones urbaines sensibles représentait 9,1 % des 15-29 ans vivant en France (11,3 Mds d'individus) ; par ailleurs, la part de chômage s'élevait dans les ZUS à 14,5 % pour cette tranche d'âge (soit environ 150 000 individus), contre 9,5 % pour l'ensemble des 15-29 ans. La proposition de François Hollande de réserver tout ou partie des contrats d'avenir aux jeunes des « quartiers en difficulté » consisterait à minima à ramener la part de chômage des 15-29 ans vivant en ZUS au niveau de la moyenne nationale.

Le nombre de contrats d'avenir à mettre en place s'élèverait dans ce cas à $11,3 \text{ Mds} \times 9,1 \times (14,5 \% - 9,5 \%) = 51\,415$ contrats.

En reprenant les éléments de calcul qui précèdent, on obtient un coût annuel de 610 M€ environ.

On peut aussi imaginer (hypothèse haute), que le nombre de contrats d'avenir mis en place soient plus élevés, afin de s'adresser aussi plus largement aux jeunes non qualifiés. Selon le Cereq, chaque année, près de 60 000 jeunes quittent le système éducatif « sans qualification », c'est-à-dire sans avoir dépassé le niveau du collège ou de la première année de CAP ou de BEP ; leur taux de chômage est particulièrement élevé après leur sortie d'études, (42 % sont au chômage) et se maintient à un haut niveau sur la durée (trois ans après la sortie du système éducatif, il est encore de 30 %). Pour tenir compte du stock de jeunes non qualifiés à absorber, compensé en partie par le fait que la population des jeunes chômeurs en ZUS et celle des jeunes non qualifiés se recoupent partiellement (40 % des jeunes en ZUS ont un niveau de qualification au mieux égal au brevet), on peut imaginer que le nombre de contrats d'avenir soit ramené à 80 000, ce qui donnerait alors un coût annuel de 950 M€ environ.

Contrepartie

Le parti socialiste propose de financer le coût des emplois d'avenir par « la suppression de la subvention aux heures supplémentaires » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 12).

14. EXTENSION DU RSA AUX MOINS DE 25 ANS

FRANÇOIS HOLLANDE

Chiffrage de la mesure : **entre 528 M€ et 876 M€** (en fonction du nombre de contrats d'avenir mis en place)

Thématique : Jeunesse

Acteur concerné : État, collectivités locales

« Pour ceux qui sont entrés tôt dans l'emploi, qui n'ont pour seul CV que quelques petits boulots, je propose de supprimer la discrimination par l'âge qui les exclut du RSA, et de renforcer là encore le dispositif de formation professionnelle en leur dédiant des formations qualifiantes, si possible en alternance » (François Hollande, La France en avant, <http://francoishollande.fr/la-france-en-avant>)

Commentaire

Le coût de cette mesure dépend en large partie du nombre de contrats d'avenir qui seront mis en place par François Hollande, puisque ces deux dispositifs se recoupent partiellement.

Au 1er septembre 2010, le dispositif du RSA a été élargi aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans, sans enfant à charge ni grossesse en cours, résidant en France métropolitaine (jusque-là, les personnes de moins de 25 ans ne pouvaient en bénéficier que si elles assumaient la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître). Cependant une condition préalable d'activité professionnelle est exigée. Les allocataires du RSA jeunes doivent en effet avoir exercé, au cours des trois années précédant leur demande de RSA, une activité pendant au moins 3 214 heures (soit deux fois la durée légale annuelle du travail), autrement dit l'équivalent de deux années d'activité à temps plein (en cas de périodes de chômage indemnisé, la période de référence de trois ans peut être prolongée au maximum de six mois). La proposition de François Hollande revient donc à supprimer cette condition préalable d'activité.

On fait l'hypothèse que le RSA sera ouvert à tous les jeunes chômeurs de moins de 25 ans, aujourd'hui non bénéficiaires de cette allocation.

En 2010, le nombre de jeunes chômeurs de moins de 25 ans s'élevait à 666 000 ; en se fondant sur le taux d'allocataires de Pôle Emploi de moins de 25 ans en 2009, on peut estimer que 337 000 d'entre eux étaient indemnisés. Au solde restant, il convient de retirer les actuels bénéficiaires du RSA – soit 128 000 personnes de moins de 25 ans environ – ainsi que les bénéficiaires des nouveaux contrats d'avenir (on fait l'hypothèse que les contrats de génération ne s'adressent pas à cette population, ce qui est corroboré par les statistiques de la Dares, selon laquelle la création d'un contrat marchand ne fait sortir que 0,1 personne du chômage, contre 0,7 pour un contrat non marchand).

En fonction des scénarios retenus – hypothèse basse, les nouveaux contrats marchands ciblent intégralement les jeunes chômeurs non indemnisés de moins de 25 ans ; hypothèse haute, ils ne ciblent que les jeunes chômeurs non indemnisés entre 25 et 29 ans, ainsi que les jeunes chômeurs indemnisés –, on aboutit à un solde compris entre 120 000 et 200 000 individus.

Selon le rapport intermédiaire du Comité d'évaluation du RSA, ce dernier étant dégressif avec les revenus d'activité, son montant moyen est plus élevé pour les allocataires du RSA socle seul (430 euros mensuels) que pour les allocataires du RSA socle et activité (400 euros) et les allocataires du RSA activité seul (170 euros).

En considérant que la majorité des nouveaux bénéficiaires vivent seuls, et en appliquant une clé de répartition fondée sur la totalité des bénéficiaires du RSA en 2010 (65 % de bénéficiaires du RSA socle seul, 11 % de bénéficiaires du RSA socle et activité, 25 % de bénéficiaires du RSA activité seul) on aboutit selon le scénario retenu à un coût annuel compris entre 528 M€ et 876 M€.

Impact économique

- Risque d'enfermement des jeunes dans une trappe à inactivité.
- D'après une enquête présentée par le directeur de la CNAF devant l'Assemblée nationale en novembre 2010, le RSA représenterait 50 % des fraudes sociales détectées et 70 % des sommes détournées aux caisses d'allocation familiales. Ce risque est d'autant plus important si le montant du RSA socle est supérieur à celui de l'allocation autonomie étudiant.

15. AUGMENTATION DE 15 000 A 65 000 DU NOMBRE DE JEUNES EFFECTUANT LEUR SERVICE CIVIQUE

FRANÇOIS HOLLANDE

Chiffrage de la mesure : entre 253 M€ et 291 M€

Thématique : Jeunesse

Acteur concerné : État, sécurité sociale

Lors d'un déplacement à Trélazé, en Maine-et-Loire, le 21 septembre 2011, François Hollande a déclaré que le service civique « ne peut pas en rester là », plaidant pour un volontariat de 10 % des jeunes. Pour lui, le service civique ne doit pas être « un emploi que l'on ne peut pas offrir », ni être « obligatoire ». Mais, a-t-il fait valoir, plaidant pour une augmentation des objectifs en terme de chiffre, les volontaires doivent avoir droit à « une rémunération ».

« Le service civique ne peut pas en rester là. Cette hausse, ce ne sera pas 20 % (de la population de classe d'âge, ndlr). Mais si c'était déjà 10 % dès le début, donc [passer] de 15 000 à 65 000, ce serait déjà très important », a-t-il déclaré.

Commentaire

En 2011, 15 000 jeunes environ ont effectué un service civique d'une durée moyenne de 10,3 mois, pour un coût total estimé de 97,4 M€, dont :

- 64,4 M€ qui correspondent à l'indemnisation des engagés de service civique (442,11 euros mensuels aux 15 000 engagés de service civique envisagés, avec une durée moyenne de service civique de 7 à 8 mois ; par ailleurs, les jeunes, bénéficiaires ou appartenant à un foyer bénéficiaire du RSA, ou titulaire d'une bourse de l'enseignement supérieur au titre du 5e échelon ou au-delà bénéficient d'une majoration d'indemnité de 101,68 € par mois) ;
- 22,1 M€ qui correspondent à la compensation par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des cotisations sociales (190,02 € mensuels) qu'elle ne perçoit pas au titre des engagés et des volontaires de service civique ;
- et 7,85 M€ sont attribués à l'Agence du service civique afin de prendre en compte le coût des formations civiques (2,25 millions soit 150 euros pour les 15 000 jeunes), le coût de fonctionnement de l'agence et les frais de communication et de gestion.

Si l'on prend pour hypothèse que ce coût de fonctionnement est fixe, augmenter de 50 000 le nombre de jeunes effectuant leur service civique reviendrait donc entre $50\,000 \times (442 + 190) \times 7,5 = 237 \text{ M€}$ environ (hypothèse basse : on considère qu'aucun jeune ne bénéficie d'indemnité majorée) et $50\,000 \times (442 + 190 + 102) \times 7,5 = 275 \text{ M€}$ (hypothèse haute : on considère que tous les jeunes bénéficient de cette indemnité majorée). Toutefois, compte tenu des objectifs affichés (multiplication par plus de 4 du nombre de jeunes effectuant leur service civique), le coût de fonctionnement (et notamment les frais de communication) de l'agence de

service civique sera nécessairement amené lui aussi à augmenter. En prenant l'hypothèse d'un doublement de ce coût, on arrive ainsi à un surcoût total annuel compris entre 253 M€ (hypothèse basse) et 291 M€ (hypothèse haute).

Impact économique

Au-delà des effets attendus de cette mesure (baisse du taux de chômage des jeunes), la question du recouvrement entre cette mesure et d'autres initiatives du programme de François Hollande se pose, car toutes s'adressent au même public, les jeunes (salariés, étudiants ou sans emploi) ; or ceux-ci ne peuvent bénéficier simultanément de dispositifs parallèles (allocation d'autonomie pour les étudiants, service civique, contrats d'avenir, contrat de génération, extension du RSA aux moins de 25 ans).

16. DEVELOPPEMENT MASSIF DES ECONOMIES D'ENERGIES ET DES ENERGIES RENOUVELABLES ET REDUCTION DE 75 % A 50 % LA PRODUCTION D'ELECTRICITE D'ORIGINE NUCLEAIRE A L'HORIZON 2025

PROJET SOCIALISTE 2012/FRANÇOIS HOLLANDE

Chiffrage de la mesure : 3,1 Mds€

Thématique : **coûts extrabudgétaires**

Acteur concerné : **consommateur final (via la CSPE)**

« À partir de 2012, nous augmenterons la part des énergies renouvelables pour sortir de la dépendance au nucléaire et au pétrole [...]. Nous engagerons un plan d'investissements massifs pour les économies d'énergie et les énergies renouvelables à l'échelle nationale et européenne. » (Le changement, Projet socialiste 2012, page 8).

Des propositions ont été apportées ultérieurement par François Hollande qui s'est engagé lors du second débat télévisé de la primaire socialiste à réduire de 75 % à 50 % la production d'électricité d'origine nucléaire à l'horizon 2025.

Commentaire

La loi du 10 février 2000 a instauré un mécanisme d'obligation d'achat, qui constitue aujourd'hui le principal mécanisme de soutien aux énergies non renouvelables (ENR). Ainsi, EDF et les entreprises locales de distribution sont soumises à l'obligation d'acheter aux producteurs qui en font la demande, à des tarifs réglementés, l'électricité qu'ils produisent à partir d'installations de moins de 12 MW, utilisant des ENR ou des technologies de cogénération. Le surcoût de l'électricité achetée par les opérateurs énergétiques est répercuté sur la facture d'électricité de chaque consommateur, parmi les charges de la CSPE (Contribution au Service Public de l'Electricité).

L'Etat dispose par ailleurs de deux autres leviers pour favoriser le développement des ENR : la fiscalité, avec le Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD, disposition fiscale qui permet aux ménages de déduire de leur impôt sur le revenu une partie des dépenses réalisées pour certains travaux d'amélioration énergétique d'une résidence principale qu'ils occupent ou dont ils sont bailleurs) et les aides à l'investissement par l'ADEME notamment.

Ces derniers étant délicats à évaluer⁵, notre chiffrage repose essentiellement sur l'augmentation de volume de la Contribution au Service Public de l'Electricité (CSPE).

⁵ Le CIDD est une aide aux ENR mais aussi aux économies d'énergie, ce dernier poste étant a priori le plus important. Il est donc délicat de définir la part du coût du CIDD afférent aux ENR. En outre les paramètres du CIDD sont revus régulièrement afin de maintenir l'efficacité du dispositif, ce qui rend la trajectoire de cette dépense fiscale peu prévisible à moyen terme.

Les déclarations de François Hollande et Martine Aubry impliquent d'augmenter la part des énergies non renouvelables (ENR) de 15 % à 40 % d'ici 2025.

Le rendement de l'énergie hydraulique étant aujourd'hui à son maximum, l'effort porte sur les nouvelles ENR (éolien, photovoltaïque, biomasse...), qui doivent passer de 4,6 % à 29,6 % sur cet horizon de temps. D'après le PLF 2011, le montant des charges prévisionnelles à couvrir par la CSPE s'élève à 3,4 Mds€, dont 42,2 %, soit 1,43 Md€, étaient destinés à financer le développement des ENR.

Pour obtenir le coût annuel du développement des ENR à l'horizon 2025, on effectue alors le calcul suivant : $1,43 \times 29,6 / 4,6$ soit 9,2 Mds€. On retranche de ce coût le montant actuel des charges prévisionnelles à couvrir par la CSPE, ce qui nous donne un surcoût de 7,8 Mds€/an.

De la même manière, le coût annuel du développement des ENR à l'horizon 2017 s'élève à $1,43 \times 14,6 / 4,6$, soit 4,54 Mds€, auquel on retranche 1,43 Md€ pour obtenir un surcoût annuel de 3,1 Mds€.

Celui-ci serait entièrement supporté par le consommateur d'électricité (ménages et entreprises)⁶ via la CSPE.

Impact économique

Cet effort permettrait de réduire les importations françaises d'énergie et rétablirait sensiblement le solde commercial. Elle pourrait avoir en revanche un effet négatif sur le pouvoir d'achat des ménages, à travers le renchérissement de leur facture d'énergie.

Quant à l'ADEME, ses interventions ne sont pas que budgétaires – avances remboursables – et ne concernent pas que le secteur des ENR. En outre, la trajectoire de dépenses de l'agence risque d'être fortement revue ; les parlementaires ont réduit de 100 M€ en loi de finance 2011 les moyens financiers de l'agence sur 2011-2013, et un audit RGPP sur l'ADEME est en cours.

⁶ En 2011, selon la commission de régulation de l'énergie, la répercussion de la CSPE représentait en moyenne 8 % du montant de la facture des ménages, qui représentaient 37 % de son financement, contre 12 % pour les petits professionnels, et 51 % pour les moyennes et grandes entreprises.