

REPUBLIQUE FRANCAISE

PROGRAMME NATIONAL DE REFORME

POUR UNE CROISSANCE SOCIALE

OCTOBRE 2005

Programme français de réforme pour une croissance sociale

INTRODUCTION

Les pays de l'Union européenne partagent un objectif commun : retrouver le chemin d'une croissance forte et dynamique.

Pour y parvenir, nous nous sommes engagés à faire de l'Europe d'ici 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Cet objectif implique que **chacun des Etats membres mène une politique économique volontariste tout en gardant le choix des moyens** pour y parvenir. Ce sont ces choix, ce sont les mesures mises en œuvre au niveau national, que synthétise le présent Programme national de réforme.

Pour autant, les pays de l'Union ont décidé que **ces politiques nationales s'inscriraient dans une cohérence européenne afin que leurs effets soient démultipliés.**

I - La France a décidé de tenir le cap de la croissance en menant une politique économique volontariste en faveur de la croissance.

Pour être durablement élevée, la croissance doit concilier les objectifs de dynamisme économique et de justice sociale : c'est ce que le Premier ministre appelle la croissance sociale.

La politique de croissance sociale du Gouvernement français emprunte quatre axes pour renouer avec une croissance durablement élevée

1. Mettre l'emploi au cœur de nos décisions ;
2. Améliorer la compétitivité des entreprises ;
3. Mettre en œuvre un volontarisme de l'Etat dans le domaine industriel et de la recherche ;
4. Tenir le cap d'une politique budgétaire rigoureuse.

1 – Le premier axe, c'est l'emploi.

La politique pour l'emploi du Gouvernement s'appuie sur deux principes :

- 1. créer les conditions du retour à l'emploi**

2. valoriser le travail

La bataille pour l'emploi consiste à créer les conditions du retour à l'emploi et comporte en particulier :

- un nouveau contrat de travail pour pourvoir les emplois vacants et disponibles : ce contrat est d'emblée un succès, avec 31 000 contrats en août et 74 000 contrats en septembre.
- des incitations financières à la reprise d'emploi : un crédit d'impôt de 1000 euros pour les jeunes qui reprennent un emploi dans un secteur en manque de main d'œuvre, une prime de 1 000 euros pour les titulaires de *minima* sociaux qui retrouvent du travail et un crédit d'impôt de 1 500 euros pour les chômeurs qui reprennent un emploi à plus de 200 kilomètres de leur domicile.
- une mobilisation sans précédent du service public de l'emploi pour mieux accompagner les chômeurs.
- une politique d'activation des minima sociaux et d'augmentation de la prime pour l'emploi, pour que le travail soit valorisé par rapport à l'assistance.
- une politique volontariste pour l'emploi des seniors.

Pour consolider la reprise de l'emploi, il a été décidé d'aller au-delà en permettant à tous ceux qui ont aujourd'hui, ou qui auront demain, une activité, de bénéficier pleinement des fruits de cette activité.

Le Gouvernement français a dans ce but réformé l'impôt sur le revenu, après avoir consacré toutes ses marges de manœuvre en 2005 à l'emploi.

2 – le deuxième axe, c'est améliorer la compétitivité des entreprises

La croissance, c'est l'emploi, l'augmentation des salaires mais aussi le dynamisme des entreprises.

La compétitivité des entreprises dépend à la fois de l'amélioration de leur environnement fiscal et réglementaire mais aussi des opportunités que le Gouvernement leur ouvre. Plusieurs actions ont été entreprises dans ce sens :

- **leur environnement fiscal a été amélioré** en baissant l'impôt sur les sociétés, en diminuant encore les charges au niveau du SMIC et en réformant la taxe professionnelle ;
- **leur environnement réglementaire a été stabilisé** grâce à des règles du jeu économiques claires :
 - Sur le budget : l'Etat ne préemptera pas le fruit du travail des Français : son pouvoir d'achat sera stabilisé ; la dette sera stabilisée.
 - Sur la fiscalité, avec la logique du double bouclier fiscal (sur la taxe professionnelle et sur l'imposition directe)
 - Sur le coût du travail, avec la pérennisation des allègements de charges
 - Sur les prix, avec la plus grande souplesse donnée aux règles de la négociation commerciale entre fournisseurs et distributeurs

- **de nouvelles opportunités leur sont proposées** avec le développement des liens entre recherche et industrie que permet le nouveau projet de loi recherche.

L'amélioration de la compétitivité des entreprises ne suffit pas dans la compétition internationale. Pour qu'elles restent parmi les leaders mondiaux, **le Gouvernement français a décidé de leur donner les moyens de se défendre, de leur permettre de s'associer plus facilement avec leurs partenaires européens et de leur proposer une politique industrielle ambitieuse :**

- Cela passe par une **politique offensive de rassemblement de nos forces pour affronter la mondialisation.**
 - Rassemblement au niveau français: c'est la logique des pôles de compétitivité, c'est la logique des campus.
 - Rassemblement au niveau européen, car notre patriotisme économique est européen - c'est celui de l'agenda de Lisbonne et d'une meilleure coordination des réformes et des ambitions industrielles (ITER, Galiléo)

3 - Le troisième axe, c'est la mise en œuvre d'un volontarisme de l'Etat dans le domaine industriel et de la recherche

- La France ne fait pas le choix de l'hyper-spécialisation dans la finance ou les services. La France a choisi de préserver une base industrielle tout en étant un des pays les plus ouverts du monde.
- Le Gouvernement français a dans ce but décidé de **remettre la politique industrielle et technologique au cœur du développement économique de la France** et de positionner son économie dans les secteurs les plus performants et les plus innovants.
- Cette **politique industrielle moderne** se fonde sur une **logique de projets**, à l'initiative de **l'Etat**, mais aussi des **entreprises** et des **territoires**. C'est tout le sens des pôles de compétitivité et de l'agence pour l'innovation industrielle.
- Cette politique industrielle s'appuie sur une **politique de relance des investissements publics** pour développer de nouvelles infrastructures et préparer l'après-pétrole. 10 milliards d'euros de capacité d'investissement public seront dégagés d'ici la fin de l'année 2006. Cette politique d'avenir sera financée par la maîtrise des dépenses courantes de l'Etat et les recettes de privatisation.
- Elle sera dynamisée par la mise en place de **financements innovants** comme les partenariats publics privés qui permettent de donner à l'effort public un véritable effet de levier.
- **Elle s'appuiera également sur une réforme ambitieuse de la recherche :**
 - Celle-ci donnera les moyens à nos universités, nos laboratoires de recherche, nos instituts, nos grandes écoles, nos entreprises de travailler ensemble. C'est la logique des pôles d'enseignement supérieur et de recherche et la logique des campus.

- Le Gouvernement français mettra plus de moyens dans la recherche et l'innovation. Ces moyens seront évalués plus systématiquement pour être certain que l'argent public soit bien dépensé.

4 – le quatrième axe, c'est de tenir le cap d'une politique budgétaire rigoureuse

- Comme il s'y est engagé, le Gouvernement français poursuivra son effort de réduction de ses dépenses courantes afin d'être en deçà de 3% de déficit public en 2005 et en 2006.
- Dans ce but, un effort sans précédent de réduction des dépenses publiques a été engagé.

II – La France a décidé que sa politique de croissance sociale participerait à l'objectif de Lisbonne de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

La politique de croissance sociale du Gouvernement français constitue le programme national de réforme.

Ce programme français de réforme se fonde sur trois principes : subsidiarité, réconciliation du projet européen avec la croissance et l'emploi, appropriation.

Premier principe : le respect du principe de subsidiarité et de la diversité de l'Union

Ce programme national de réforme présente les réformes présentes et à venir du Gouvernement français. Ces réformes relèvent de sa seule responsabilité. Cela le conduit à faire preuve de pragmatisme et à emprunter sans tabou les idées et les mesures qui fonctionnent là où elles se trouvent. Aucun pays ne détient seul la réponse. Cette diversité est une chance pour l'Europe.

Deuxième principe : la réconciliation dans l'esprit des Français et des Européens du projet européen avec l'emploi et la prospérité économique

Ce programme intéresse tous les Etats membres et la Commission européenne puisque l'Union européenne cherche à obtenir, d'un commun effort, une croissance plus élevée et plus riche en emplois.

En ce sens, ce programme national de réforme constitue la contribution de la France à la réflexion utile qui a été engagée depuis 2000 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne par la Commission et par les Etats membres pour que l'Europe trouve le chemin d'ici 2010 d'une croissance plus élevée et créatrice d'emplois.

Troisième principe : l'appropriation par les Français de l'Europe des avancées concrètes

La coordination politique de la préparation de ce programme est assurée par le comité interministériel sur l'Europe que le Premier ministre réunit chaque mois.

Le Gouvernement souhaite que ce programme national de réforme soit présenté au fur et à mesure de son élaboration aux Français et à leurs représentants. A cette fin, le programme français de réforme s'appuie sur des projets concrets dont les retombées seront perceptibles par les Français et qui puissent mobiliser leur énergie et leur enthousiasme.

Le Parlement auditionnera les ministres chargés de la mise en oeuvre de ce programme, au premier rang desquels le ministre chargé de l'économie et des finances. Le Conseil économique et social sera saisi du programme national de réforme et les partenaires sociaux seront également consultés.

*
* *

Grâce à la politique économique de croissance sociale que le Gouvernement français mène, la France contribuera activement à faire de l'Europe un continent de prospérité.

Le programme français de réforme complète les orientations déjà partagées de politiques macro-économiques :

- Les Etats de la zone euro doivent accentuer leur effort de consolidation budgétaire pour placer leurs finances publiques sur un chemin durablement soutenable.
- Dans le contexte de la consolidation budgétaire, une politique monétaire favorable à la croissance doit être poursuivie. Les Etats de la zone bénéficient aujourd'hui de taux d'intérêt à long terme historiquement bas.
- Une plus grande stabilité des taux de change doit être recherchée pour éviter les pertes de croissance résultantes de fluctuations désordonnées des monnaies.

Les politiques macro-économiques doivent donc être désormais totalement cohérentes avec l'engagement des Etats membres de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

SOMMAIRE

1. CREER LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE SOCIALE

1.1. Placer l'économie française sur un chemin de croissance soutenue

- a) Des défis nouveaux et d'envergure à relever
- b) Créer les conditions d'une croissance durable et équitable

1.2. Retrouver des marges de manœuvre budgétaires

- a) La dette progressera moins vite que la richesse nationale
- b) La stabilisation des dépenses de l'Etat sera maintenue en 2006 et amplifiée en 2007, notamment en rénovant la gestion budgétaire

1.3. Assurer la viabilité à long terme de notre modèle social

- a) Mettre en œuvre la réforme du système de retraites
- b) Modifier profondément les comportements en matière de soins
- c) Améliorer le pilotage à moyen terme des dépenses de sécurité sociale
- d) Moderniser la gestion du secteur hospitalier (plan hôpital 2007)

1.4. Favoriser une croissance qui profite à tous

- a) Partager équitablement les fruits de la croissance
- b) Mieux valoriser le travail et l'activité

1.5. Faciliter la vie des entreprises

- a) Faciliter la création d'entreprise et le développement des PME
- b) Faciliter la gestion des entreprises, prévenir leurs difficultés
- c) Adapter le système fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire
- d) Poursuivre la simplification administrative

1.6. Promouvoir une croissance respectueuse de l'environnement

- a) Lutter contre le changement climatique, notamment en favorisant les économies d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables
- b) Intégrer la dimension économique et la préoccupation écologique
- c) Réduire les pollutions locales
- d) Mieux prévenir les risques sanitaires dus aux pollutions

2. LA BATAILLE POUR L'EMPLOI AU SERVICE DE LA CROISSANCE SOCIALE

2.1. Développer l'emploi

- a) Promouvoir l'emploi des moins qualifiés par l'allègement des prélèvements sociaux
- b) Favoriser le développement de l'emploi dans les services à la personne
- c) Pourvoir les emplois dans les secteurs en tension

2.2. Favoriser le retour à l'emploi

- a) Valoriser financièrement le travail
- b) Accompagner le retour à l'activité
- c) Dans une logique de droits et de devoir, introduire davantage de responsabilité dans les revenus non liés à l'activité
- d) Insérer dans l'emploi ceux qui en sont le plus éloignés

2.3. Améliorer le fonctionnement du marché du travail

- a) Accroître la souplesse du marché du travail, veiller à la sécurité des parcours
- b) Promouvoir la formation tout au long de la vie

2.4. Veiller à l'insertion professionnelle des jeunes

- a) Par la qualité du système scolaire et de l'enseignement supérieur, mieux intégrer les jeunes à la société et au monde moderne
- b) Préparer et améliorer la transition de la vie scolaire à la vie professionnelle et répondre aux besoins en matière de compétence
- c) Investir résolument dans la jeunesse

2.5. Travailler plus pour plus de croissance

- a) Permettre à chaque Français qui le souhaite de travailler plus longtemps
- b) Faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle
- c) Favoriser l'emploi des seniors
- d) Investir dans le capital humain

3. CONSTRUIRE L'ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE

3.1. Stimuler la recherche et l'innovation

- a) Accroître les moyens et l'efficacité de la recherche publique
- b) Développer la recherche sur projets et l'efficacité du co-financement privé-public
- c) Stimuler l'innovation des entreprises

3. 2. Renouveler et dynamiser la politique industrielle

- a) Conjuguer politique industrielle et logique territoriale : les pôles de compétitivité
- b) Suivre l'évolution des secteurs, valoriser les métiers et renforcer la compétitivité des exportations

3.3 Promouvoir la création et la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC)

- a) Assurer la sécurité des réseaux et de l'information
- b) Assurer la couverture de toutes les communes en haut débit et en téléphonie mobile
- c) Favoriser une large diffusion de ces technologies auprès des PME
- d) Faire de l'Etat un acteur essentiel de la société de l'information

3. 4. Assurer un fonctionnement plus sain des marchés, propice au pouvoir d'achat des ménages

- a) Promouvoir une concurrence plus saine dans le secteur du commerce
- b) Poursuivre l'ouverture à la concurrence des industries de réseau en garantissant l'accessibilité du service public à l'ensemble des usagers et des territoires
- c) Améliorer l'efficacité et la régulation du secteur financier
- d) Moderniser le financement des PME et de l'innovation
- e) Améliorer la gouvernance des entreprises privées et publiques

3.5. Faciliter la cohésion et l'attractivité des territoires

- a) Prendre part à la relance des grands chantiers d'infrastructures européens
- b) Favoriser la cohésion et le développement durable des territoires

Partie 1

CREER LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE SOCIALE

Une croissance durable et équitable, indispensable au développement de l'emploi, passe d'abord par la consolidation des finances publiques. Celle-ci, ainsi qu'une politique monétaire suffisamment accommodante et des conditions de change qui ne soient pas pénalisantes, constituent le cadre macroéconomique adapté au soutien de la croissance. Depuis 2002, le gouvernement a engagé des réformes importantes pour assainir les comptes publics. Cet effort nous permettra non seulement de retrouver des marges de manœuvre budgétaire, mais aussi de garantir la pérennité de notre système social. Une croissance équitable signifie également une croissance qui profite à tous et qui récompense l'activité. Une croissance durable suppose enfin d'intégrer la préoccupation de l'environnement dans nos choix de politique publique.

1.1. Placer l'économie française sur un **chemin de croissance soutenue**

Face aux multiples défis économiques et sociaux dont les effets sont appelés à se matérialiser dans les années à venir, l'économie française se doit d'élever son potentiel de croissance en mettant en œuvre un ambitieux programme de réformes structurelles.

a) **Des défis nouveaux et d'envergure à relever**

Un premier défi auquel sera confrontée notre économie est celui du **vieillissement démographique**, avec le départ à la retraite des générations du « baby boom ». Ses effets risquent de se traduire, à l'horizon 2010, par un ralentissement de notre potentiel de croissance à long terme, en raison de moindres ressources en main d'œuvre. Combiné à l'accroissement structurel des dépenses publiques, effet direct à attendre du vieillissement de la population, le manque à gagner induit en termes de recettes publiques devrait faire peser une forte pression sur nos comptes publics et notre système de protection sociale.

Par ailleurs, l'économie française souffre déjà, aujourd'hui, d'une **insuffisante mobilisation de ses ressources en travail** que trahissent un taux d'emploi ainsi qu'une durée moyenne du travail parmi les plus faibles au sein des économies industrialisées, notamment par comparaison avec les Etats-Unis. Ainsi, en dépit d'une productivité horaire par travailleur pourtant égale, la croissance du produit intérieur brut (PIB) de l'économie française, mesure de la richesse créée, n'a atteint que les deux tiers de celle des Etats-Unis au cours des deux décennies passées. Ce constat se traduit, en particulier, par un niveau de vie, tel que mesuré par le PIB par habitant, inférieur d'un quart en France.

Enfin, l'**accroissement continu de l'endettement public** constitue un troisième défi d'envergure auquel la puissance publique se doit de répondre. En effet, il compromet, à terme, les marges de manœuvre du budget de l'Etat – et donc l'efficacité de la politique budgétaire et des politiques publiques – en même temps que la pérennité du système de protection sociale. En outre, il rompt le principe d'équité et de solidarité entre les générations, fondement du système de protection sociale français, en reportant une lourde charge financière sur les générations futures.

b) Créer les conditions d'une croissance durable et équitable

L'ensemble de ces défis appelle des réformes structurelles profondes et ambitieuses visant à créer les conditions d'une croissance durable et équitable, au premier rang desquelles se trouve la stratégie de **consolidation des finances publiques**. La réforme de notre système de retraite et d'assurance maladie, conjuguée avec la stratégie de réduction du déficit public par un effort accru de maîtrise des dépenses publiques, a ainsi pour objectif ultime d'assurer la pérennité de notre système de protection sociale tout en restaurant les marges de manœuvre du budget de l'Etat.

Afin de **mobiliser davantage et mieux nos ressources humaines**, la stratégie poursuivie par la France veut développer l'emploi et encourager la participation de l'ensemble de la population active, et notamment les jeunes et les seniors, en revalorisant le travail. Parallèlement, le gouvernement s'attache à améliorer le fonctionnement du marché du travail, avec les assouplissements nécessaires et la mobilisation du service public de l'emploi, tout en conservant à l'esprit la nécessité d'investir sans discontinuer dans la formation de capital humain, de l'école à l'enseignement supérieur ainsi que par la formation tout au long de la vie.

Enfin, dans un contexte de mondialisation de l'économie, qui se traduit par le développement croissant des échanges internationaux et l'émergence rapide de nouveaux « géants », comme la Chine et l'Inde, un troisième objectif est de **construire les fondations d'une nouvelle économie** propres à générer les gains de productivité indispensables à une élévation du niveau de vie et du bien-être des citoyens. Ainsi la France adapte ses dispositifs en faveur de la recherche, publique et privée, afin de stimuler l'innovation, et renouvelle, par les pôles de compétitivité, le mode opératoire de sa politique industrielle. Elle s'attache également à améliorer l'environnement économique pour que tous les acteurs puissent travailler et investir plus efficacement, notamment par la simplification de la vie des entreprises et l'amélioration du fonctionnement des marchés.

1.2. Retrouver des marges de manœuvre budgétaires

Pour mieux remplir ses missions la puissance publique doit enrayer le processus d'endettement.

La dette progressera moins vite que la richesse nationale.

a) La dette progressera moins vite que la richesse nationale

Le budget de l'Etat et le système de protection sociale ont deux missions essentielles : (i) utiliser la politique budgétaire afin d'atténuer l'impact de développements conjoncturels adverses et (ii) assurer l'efficacité des politiques publiques et la pérennité du système de protection sociale. Le poids des intérêts de la dette, qui atteint aujourd'hui 40 milliards d'euro, soit près de 15% des dépenses totales de l'Etat, illustre les conséquences de la croissance de l'endettement public. Pour le diminuer, l'effort de réduction des déficits publics sera poursuivi. Ainsi le déficit des administrations publiques est passé de 4,2% du PIB en 2003 à 3,6% en 2004 et atteindra entre 1,4% et -0.1% du PIB en 2009.

Le gouvernement français a pour objectif de ramener le déficit des administrations publiques en dessous du seuil des 3% du PIB en 2006, afin de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB à 66%. D'une part, il poursuivra sa politique de maîtrise des dépenses publiques. A cet effet, **le projet de loi de finances pour 2006 prévoit, pour une troisième année consécutive, une stabilité en volume des dépenses de l'Etat** (voir plus loin), résultat de redéploiements destinés à tenir compte de la hausse des charges incompressibles (pensions) et de la nécessité de financer les priorités de politique économique du gouvernement. Le ralentissement des dépenses des administrations de sécurité sociale devrait résulter de la montée en charge des effets de la réforme de l'assurance maladie et de la diminution des dépenses d'assurance chômage consécutive à l'amélioration de l'emploi, ainsi que du plein effet de mesures antérieures (plan dépendance, retraites anticipées pour carrières longues). En revanche, les dépenses des collectivités locales continueraient de progresser rapidement de sorte que celles-ci resteraient déficitaires en 2006 pour la troisième année consécutive.

D'autre part, le gouvernement français mettra à profit l'amélioration spontanée des recettes publiques. En 2006, l'amélioration des perspectives de croissance devrait, en effet, se traduire par une progression soutenue des recettes fiscales et sociales, tout en permettant une stabilisation du taux de prélèvements obligatoires à 44% du PIB. Parallèlement, le reflux des dépenses publiques sera accentué de façon à assurer une diminution de la part des dépenses publiques dans la richesse nationale à 53,6%.

b) La stabilisation des dépenses de l'Etat sera maintenue en 2006 et amplifiée en 2007, notamment en rénovant la gestion budgétaire

Stabiliser le pouvoir d'achat de l'Etat pour le convertir à la performance

La **stabilisation en volume des dépenses de l'Etat** est une règle que le gouvernement s'applique depuis 2002. Il y est parvenu, grâce à d'importantes mesures d'économie et de redéploiement, tout en renforçant considérablement ses moyens d'action dans les domaines jugés prioritaires. Le choix de ne pas augmenter le pouvoir d'achat de l'Etat répond à une logique simple : l'Etat se doit d'être chaque année plus efficace et plus performant, comme tout agent économique. Tel est son devoir vis-à-vis des contribuables, citoyens ou entreprises, qui sont confrontés quotidiennement au défi de la productivité.

Cette nouvelle logique de l'efficacité s'inscrit dans la mise en œuvre, à compter du projet de loi de finances (PLF) pour 2006, de la **loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, votée le 1^{er} août 2001. **La LOLF constitue une réforme majeure car elle rénove en profondeur le cadre de gestion de l'Etat** en vue de la rendre plus efficace au bénéfice de tous : citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'Etat.

Renforcer le contrôle démocratique s'exerçant sur les finances de l'Etat

La nouvelle architecture du budget est organisée autour de 34 « missions », qui reflètent les grandes politiques de l'Etat, et de 132 « programmes » qui regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère auxquelles sont associés des objectifs précis. Chaque programme dispose de 5 à 10 objectifs et à chaque objectif correspond un ou deux indicateurs. Au total, le budget 2006 comprend ainsi

630 objectifs et 1 300 indicateurs. 80 responsables de programme sont identifiés. Cette organisation offre une meilleure lisibilité de l'action et des priorités de l'Etat.

Grâce à cette meilleure lisibilité, la LOLF renforce considérablement le rôle du Parlement, d'autant qu'elle prévoit des dispositifs précis pour mieux l'associer. En amont, Le Parlement votera sur la totalité des dépenses de chaque mission, et non plus seulement sur les « dépenses nouvelles » (qui ne représentaient qu'environ 6% des crédits). En aval, il aura les moyens d'exercer un contrôle renforcé de l'exécution du Budget de l'Etat, les gestionnaires publics devant présenter leurs objectifs et leur stratégie et rendre compte de leurs résultats évalués à travers un ensemble d'indicateurs précis de performance.

Parmi les nombreuses innovations apportées par la LOLF et les amendements récents qui lui ont été apportés, figurent également:

- l'obligation pour le gouvernement de préciser à l'avance les moyens de régulation de la dépense qu'il entend prendre pour respecter le plafond voté par le Parlement et l'utilisation qu'il ferait d'éventuels surplus de recettes fiscales par rapport aux évaluations de la loi de finances ;
- le contrôle des dépenses fiscales qui concourent à chaque mission.

Renforcer la culture de performance dans la gestion budgétaire

La LOLF vise à faire passer la gestion de l'Etat d'une « logique de moyens » à « une logique de résultats ». Avec les « projets annuels de performance » qui présentent désormais - en annexe du PLF - la stratégie, les principaux objectifs et les indicateurs de performance des gestionnaires de programmes, l'Etat se dote d'un instrument de pilotage et d'évaluation. En contrepartie de cette responsabilité accrue en matière d'information du Parlement et de résultat, les responsables des programmes se voient dotés d'une plus grande liberté de gestion, la « globalisation » des crédits leur permettant désormais de choisir les modalités de gestion appropriés pour atteindre les objectifs votés par le Parlement.

Réussir la modernisation de l'Etat

Le regroupement des Ministères du Budget et de la Réforme de l'Etat participe de cette promotion de la démarche centrée sur les résultats. Grâce notamment à la création, à compter du 1^{er} janvier 2006, d'une nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), il s'agit d'aider à la mise en œuvre de cette logique nouvelle de performance.

Concrètement, ce regroupement du Budget et de la réforme de l'Etat devrait permettre de :

- mieux aider les administrations à utiliser les nouveaux leviers de gestion offerts par la LOLF, en favorisant notamment les expérimentations ;
- renforcer les mesures de simplification de la réglementation, en les intégrant dans une démarche systématique de mesure des « coûts » et « bénéfiques » associés ;
- renforcer la diffusion des bonnes pratiques de gestion, notamment dans le domaine des fonctions supports (modernisation de la gestion du parc immobilier, modernisation des procédures d'achats publics, systèmes d'information) ;

1.3. Assurer la viabilité à long terme de notre modèle social

Il convient d'offrir à chaque citoyen la protection sociale indispensable à son activité et à sa vie quotidienne. Notre modèle social en effet repose sur la conviction que **la cohésion sociale contribue à la croissance** si, à travers une prise en charge collective de certains risques, elle réduit la méfiance et la réticence des individus envers les changements et les mutations nécessaires. Mais, sans réformes, cette protection sociale est menacée, notamment par le vieillissement démographique.

C'est pourquoi, depuis 2002, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre deux réformes essentielles pour sauvegarder notre système social : la réforme des retraites et la réforme de l'assurance-maladie. Il a également entrepris, comme il l'a fait pour l'Etat grâce à la LOLF, de rénover le pilotage des finances sociales.

a) Mettre en œuvre la réforme du système de retraites

Elaborée après un processus de concertation avec les partenaires sociaux, **la réforme des retraites, adoptée en 2003**, montera progressivement en régime. Elle vise plusieurs objectifs complémentaires : assurer la pérennité du régime par répartition pour maintenir la solidarité entre les générations et une évolution des revenus favorable aux retraités ; établir davantage d'équité dans le système ; assurer davantage de souplesse et de liberté de choix quant à l'âge du départ en retraite ; encourager l'emploi des plus de 50 ans pour stimuler la croissance et offrir plus de visibilité et de sécurité aux cotisants et aux retraités.

La réforme permettra de combler plus de 40% du besoin de financement des régimes de retraites à l'horizon 2020, le reste pouvant être financé par le biais d'une réaffectation des cotisations d'assurance chômage à mesure que le chômage se résorbera. Elle réduira ainsi d'environ 1/3 la dette implicite des régimes de retraites, ce qui **équivalait à une réduction pérenne du déficit public de 1 point de PIB**. Au total, le gain financier atteindrait **1,5 point de PIB, une fois pris en compte l'amélioration des taux d'activité et de la croissance potentielle** attendue de la réforme. Les principaux axes de cette réforme, que la France mènera à son terme, consistent à :

Allonger la durée des cotisations

La réforme prévoit la convergence de la durée de cotisation du régime de la Fonction publique nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein vers celle du régime général, à 40 ans en 2008. Puis est prévue une hausse progressive de la durée commune jusqu'à 42 ans à l'horizon 2020, en cohérence avec la progression de l'espérance de vie. A cet allongement notamment s'ajoute la généralisation à l'ensemble des régimes de l'indexation des retraites sur les prix et la mise en place d'un régime complémentaire pour les fonctionnaires.

Moduler les pensions et les durées de cotisation pour encourager le travail

La réforme met en place un système actuariellement neutre de « décote » pour les personnes qui souhaitent prendre leur retraite avant d'avoir atteint la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein. Elle prévoit aussi une « surcote » pour inciter ceux qui souhaitent prolonger leur activité au-delà. Sont également introduits de nouveaux

produits d'épargne pour fournir un complément de retraite adapté à ceux qui le souhaitent. Il faut ainsi souligner que la réforme incite les seniors à rester, s'ils le souhaitent, sur le marché du travail, afin d'améliorer le taux d'activité de cette catégorie.

Revaloriser les retraites pour les bas salaires.

La retraite à taux plein des salariés ayant travaillé au SMIC ne pourra être inférieur à 85% de leur salaire à partir de 2008. En outre, la réforme prévoit la **prise en compte des situations particulières**, notamment celle des salariés ayant exercé des métiers pénibles. Enfin, et alors que le cadre général de la réforme incite à la prolongation de l'activité, de nouvelles possibilités de départ en retraites anticipés sont prévues, dans un souci d'équité, pour les personnes ayant commencé à travailler très tôt (de 14 à 16 ans) et ayant cotisé la durée minimale pour obtenir une retraite à taux plein.

b) Modifier profondément les comportements en matière de soins

Réorganiser le pilotage de l'assurance maladie

La réforme de l'assurance-maladie voté en 2004 vise à améliorer l'efficacité de notre système de santé et à enrayer la dégradation des comptes sociaux de la branche maladie. Cette réforme s'articule autour de deux axes principaux :

La réforme consiste d'abord à **clarifier les compétences de l'Etat et des caisses d'assurance maladie**, l'Etat fixant les grands objectifs de santé publique et les conditions d'équilibre des régimes sociaux, tandis que l'Union des caisses nationales d'assurance maladie se voit dotée de pouvoirs renforcés pour assurer la négociation des accords conventionnels avec les professions de santé et la détermination des modalités de remboursement des actes et des médicaments selon les services rendus. Un **comité d'alerte** a également été créé afin d'identifier de manière précoce les dérapages de dépenses et d'amener les caisses d'assurance maladie et éventuellement l'Etat à proposer des mesures de redressement. Enfin, une instance indépendante, la **Haute Autorité de la Santé** est chargée de certifier les établissements de santé et d'assurer la diffusion de référentiels de bonne pratique et de bon usage de soin.

Responsabiliser les professionnels de dépense de santé et les assurés

Cet objectif va de pair avec la **mise en place d'outils de régulation médicalisée des dépenses de santé**. Ces outils consistent en : l'instauration d'un dossier médical personnel, l'obligation d'inscription auprès d'un médecin traitant et l'incitation à passer par lui avant de consulter un spécialiste (afin d'instaurer un « parcours de soin coordonné »), la rénovation du dispositif de prise en charge des personnes en longue maladie, le renforcement des contrôles sur les prescriptions d'arrêt de travail et de transport, l'introduction d'un forfait de 1 € sur la majorité des actes médicaux, des mesures destinées à favoriser le développement des médicaments génériques et un ensemble de mesures devant conduire à une meilleure évaluation et une plus grande efficacité des soins de ville et des soins hospitaliers.

La réforme a déjà commencé à porter ses fruits. Les comportements se modifient. A fin septembre 2005, plus de 31 millions de Français – soit près des deux tiers des assurés – ont dorénavant déjà retourné leur formulaire de choix du médecin traitant. Ce chiffre doit être

rapporté à la proportion d'assurés consultants au moins une fois leur médecin dans l'année. Cette modification des comportements se traduit dans les évolutions financières. Pour la première fois depuis des années, l'objectif de dépenses national d'assurance maladie (ONDAM) sera respecté en 2005. L'infléchissement est particulièrement net pour les dépenses de soins de ville : alors qu'elles progressaient jusqu'en 2003 sur des rythmes de 6 à 7 % l'an, leur croissance, d'après les dernières données disponibles portant sur les huit premiers mois de l'année, n'est que de 1,9 % par rapport à la même période de 2004. Dans ces conditions, le déficit de l'assurance maladie devrait passer de 11,6 milliards d'euros en 2004 à 8,3 milliards en 2005.

L'ajustement structurel attendu pourrait être compris **entre 0,7 point de PIB et 2,7 points de PIB dans une hypothèse haute** où la progression des dépenses maladie serait durablement infléchie au niveau de la croissance du PIB.

c) Améliorer le pilotage à moyen terme des dépenses de sécurité sociale

De la même façon qu'elle a entrepris de moderniser le cadre budgétaire de l'Etat, la France entend améliorer le cadre de gestion des comptes sociaux. Votée très récemment, la **loi organique du 2 août 2005 rénove la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS)**.

La loi organique accroîtra la lisibilité des comptes sociaux. En effet, le Projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS) distinguera plus clairement les différents exercices, conformément à l'architecture retenus pour les lois de finances de l'Etat. Il s'inscrira désormais dans une perspective pluriannuelle, en cohérence avec les hypothèses du PLF et du « programme de stabilité ».

La loi organique renforcera le pouvoir du Parlement. Celui-ci disposera d'un contrôle renforcé dans la mesure où il sera amené à se prononcer sur les équilibres prévisionnels de la sécurité sociale et de chacune de ses branches et sur les principales composantes de l'objectif national de dépense maladie (ONDAM). En outre, le Parlement sera en mesure de porter une appréciation globale, puisque chaque LFSS présentera les dépenses et les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires, et non plus des seuls régimes obligatoires comptant plus de 20 000 cotisants.

Enfin, la loi organique introduit une démarche « objectifs-résultats ». Le PLFSS devra s'accompagner de programmes de qualité et d'efficience présentant un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs au sein de chaque branche de la sécurité sociale.

d) Moderniser la gestion du secteur hospitalier (plan hôpital 2007)

Au titre des réformes visant à pérenniser notre modèle social par un effort accru d'efficacité, certains aspects du « Plan hôpital 2007 » doivent être ici mentionnés. Le Plan Hôpital 2007 qui prévoit une relance significative de l'investissement hospitalier, nécessaire pour accompagner les priorités sanitaires nationales (notamment, la lutte contre le cancer, le plan Urgences, le plan périnatalité et le plan santé mentale), vise également à une amélioration de la gestion hospitalière et à une allocation plus efficiente des ressources.

En particulier, le Plan hôpital 2007 met en œuvre (jusqu'en 2012) une **nouvelle tarification à l'activité**. Cette réforme du mode de financement des structures hospitalières entend

favoriser l'allocation optimale des ressources. Le mécanisme de la « dotation globale » avait montré ses limites : il était nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme de financement plus incitatif qui prenne davantage en compte l'activité médicale et le service rendu. Le principe de la réforme consiste à mettre en adéquation le financement des établissements avec la nature et le volume des soins qu'ils dispensent grâce à des tarifs fondés sur une classification médico-économique et un outil de mesure. A ces tarifs, viennent s'ajouter des suppléments qui ont pour objet de permettre la prise en charge de cas très lourds ainsi que le financement de certains dispositifs médicaux très onéreux. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la tarification à l'activité permet la reconnaissance des missions d'intérêt général (recherche, enseignement, innovation, prévention...).

1.4. Favoriser une croissance qui profite à tous

En présentant son plan pour réaliser une croissance sociale, le Premier ministre a souligné qu'il s'agissait de « favoriser une croissance qui profite à chacun, une croissance qui redonne du pouvoir d'achat à tous les Français... » Pour créer les conditions d'une croissance du pouvoir d'achat favorable à la croissance, tout en veillant à prévenir toute pression inflationniste qui serait dommageable à la compétitivité des entreprises et au cadre économique global, le gouvernement a décidé d'agir dans plusieurs directions.

a) Partager équitablement les fruits de la croissance

Après avoir connu de fortes fluctuations au cours des quatre dernières décennies, en particulier sous l'influence des chocs et contre-choc pétroliers des années 1970 et 1980, **la part des salaires s'est stabilisée aux alentours des deux tiers de la valeur ajoutée depuis une quinzaine d'années.** Bien que cette mesure soit entachée d'incertitude, rendant délicates les comparaisons dans le temps et dans l'espace, elle fournit une bonne indication de l'évolution des rémunérations relatives des facteurs capital et travail et rend compte, de ce point de vue, de la dynamique du partage des fruits de la croissance. Si à long terme, le partage de valeur ajoutée est essentiellement déterminé par la rentabilité attendue du capital, à moyen et court termes d'autres facteurs jouent également un rôle, notamment le prix de l'énergie et le mode de formation des prix sur les marchés des biens et du travail ainsi que le progrès technique et la position de l'économie dans le cycle.

A cet égard, la stabilité de la part des salaires dans la valeur ajoutée, observée en France depuis la fin des années 1980, semble révéler la **capacité de l'économie française à absorber les différents chocs auxquels elle a été soumise, en particulier dans la période récente, sans déformations aussi profondes que celles observées dans le passé.** Ce changement est pour partie certainement imputable aux effets des réformes du marché du travail mises en œuvre jusqu'à présent. Ceci permet de penser que les modalités du partage de la valeur ajoutée, et en particulier la part des salaires, ne devraient pas constituer pas un frein au développement de l'emploi parallèlement à une répartition efficace et juste de la richesse créée entre travail (salaires) et capital (profits).

Dans un souci de fonctionnement efficace de la négociation salariale, le gouvernement a incité les partenaires sociaux à la renégociation et à l'actualisation des grilles des salaires minima de branches contenues dans les conventions collectives. Ce diagnostic, qui devra être achevé d'ici fin 2005, a entre autres objectifs celui d'identifier le dynamisme et la régularité des négociations, notamment salariales, ainsi que d'apprécier l'éventail des

salaires et l'actualisation des classifications, tout en veillant à prévenir toute pression inflationniste qui serait dommageable à la compétitivité des entreprises.

b) Mieux valoriser le travail et l'activité

Parmi les réformes fiscales décidées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement met en œuvre une importante réforme de l'imposition des personnes physiques, dans une triple perspective : justice, simplicité et compétitivité.

Refondre le barème de l'impôt sur le revenu (tout en revalorisant la prime pour l'emploi)

Le barème de l'impôt sur le revenu (IR) verrait le nombre de tranches réduit de 7 à 5. Les taux seraient abaissés du fait notamment de l'intégration dans le barème de l'abattement de 20 % existant actuellement. Les nouveaux taux seraient ainsi : 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 %. Par ailleurs, les montants de la prime pour l'emploi (PPE) seraient majorés de 50 % sur deux ans et ses modalités modifiées en vue de favoriser le travail : elle serait transformée en un véritable complément de rémunération et verrait son incitativité accrue.

Cette refonte du barème de l'IR accroîtra le pouvoir d'achat en répondant à une **préoccupation de justice**. En outre, la réforme du barème de l'IR va dans le sens de la **simplicité et de la lisibilité**. Moins de tranches, des taux simples au lieu des anciens taux avec deux chiffres après la virgule, la suppression de l'abattement de 20 % : le taux d'imposition est désormais plus transparent. Enfin, la réforme du barème accroît la **compétitivité** de la France. Le taux marginal supérieur d'impôt sur le revenu sera désormais de 40 %, ce qui place la France au niveau de ses principaux partenaires.

Instaurer un « bouclier fiscal » et plafonner les avantages fiscaux

Aucun contribuable ne pourra plus être taxé au-delà de 60 % de son revenu au titre des impôts directs dont il est redevable (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, impôts locaux). Dans un souci de **justice**, ce dispositif vise à protéger le contribuable face à des situations où l'impôt devient confiscatoire. D'après les estimations, il s'appliquera à 93 000 contribuables, dont la majeure partie (plus de 85 %) figure parmi les 10 % de ménages dont le revenu est le plus faible. Cette mesure améliore également la **compétitivité** de la France. Elle se situe désormais au même niveau que ses partenaires qui ont conservé un impôt sur la fortune. A ce plafonnement, s'ajoute, dans un souci d'équité, un autre plafonnement, celui des avantages fiscaux à 8 000 euros par foyer fiscal (majoré de 750 € par enfant à charge).

1.5. Faciliter la vie des entreprises

a) Faciliter la création d'entreprise et le développement des PME

Le gouvernement a entrepris, dans un premier temps, de **combler le « déficit » de créations d'entreprises** en se fixant l'objectif ambitieux de porter leur nombre à 1 million sur la période 2003-2007.

Cette ambition a conduit à la mise en œuvre de la « loi pour l'initiative économique » de 2003, qui a contribué à augmenter très fortement le nombre de créations d'entreprises : ce nombre s'est élevé à près de 225 000 en 2004, contre 175 000 en moyenne à la fin des années 1990.

Dans son prolongement, la « loi en faveur des petites et moyennes entreprises » adoptée le 13 juillet 2005 vise à assurer la pérennité, le développement et l'amélioration des conditions de transmission des entreprises.

Au delà de la création du groupe OSEO, en vue de rationaliser le dispositif de soutien public aux PME et de favoriser l'innovation, le gouvernement a pris des mesures en faveur du développement du **micro-crédit**, avec la création d'un fonds de garantie public, le « Fonds de Cohésion Sociale », doté de 73 millions d'euros sur 5 ans.

L'action en faveur des PME s'effectue également dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi » avec des dispositifs déjà mentionnés : la création du « contrat nouvelle embauche » pour les entreprises de moins de 21 salariés, le « chèque emploi » et les mesures pour « lisser » les effets de seuil pour les TPE.

b) Faciliter la gestion des entreprises, prévenir leurs difficultés

La « loi pour la confiance et la modernisation de l'économie » adoptée en juillet 2005 comprend un certain nombre de dispositions pour favoriser l'accès des entreprises aux marchés financiers et pour moderniser le droit des sociétés.

La « loi de sauvegarde pour les entreprises », adoptée en juillet 2005 par le Parlement vise à moderniser le droit des faillites afin d'appréhender en amont les difficultés des entreprises, « dès qu'elles deviennent prévisibles », pour limiter le nombre excessif de procédures de liquidations judiciaires. Cette loi instaure des procédures de conciliation et de sauvegarde ainsi que des mesures de protection apportées aux créanciers pour favoriser l'investissement dans les entreprises en difficulté.

c) Adapter le système fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire

La démarche entreprise est double. D'une part, elle vise, de façon générale, à simplifier et rationaliser, l'impôt ainsi que les relations des entreprises avec l'administration fiscale. D'autre part, elle vise, par des mesures plus précises, à renforcer l'attractivité de notre territoire.

Réformer la fiscalité au service du travail et de l'investissement

Parmi les principales mesures fiscales prises en faveur des entreprises et de l'attractivité du territoire, il faut noter en particulier :

- La suppression en deux ans de la majoration d'impôt sur les sociétés de 3% dans le cadre de la loi de finances pour 2005 - ce qui permettra de ramener le taux effectif d'imposition à 33,33% en 2006 - et l'exonération progressive des plus values de long terme sur les cessions de titre de participation réalisées par les sociétés, qui devraient considérablement renforcer notre attractivité pour la domiciliation des entreprises.

- Les mesures en faveur des salariés exerçant temporairement leur activité en France prises en 2003 (exonération d'impôt sur le revenu des suppléments de rémunération liée à l'expatriation, déduction des cotisations sociales versées auprès de leurs régimes sociaux d'origine) devraient encourager la venue en France de cadres étrangers de haut niveau.

- Enfin et surtout, la réforme de la taxe professionnelle engagée dans le cadre du Projet de loi de finances pour 2006, qui vise à renforcer le système actuel de plafonnement (aucune entreprise ne sera plus imposée à plus 3,5% de sa valeur ajoutée), à accroître la responsabilité des collectivités locales en cas de hausses de taux et à pérenniser l'exonération des investissements nouveaux pendant deux ans, fournira également un puissant soutien à l'activité et à l'investissement des entreprises, notamment dans le secteur de l'industrie.

Simplifier un système parfois trop complexe

Le gouvernement est résolu à poursuivre l'effort de modernisation de notre système fiscal en vue de favoriser une meilleure allocation économique des ressources, simplifier la vie des contribuables et réduire les coûts de collecte qui pèsent sur le Budget de l'Etat.

Parmi les mesures récentes de simplification fiscale, on peut noter la création de la Direction des Grandes entreprises au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) qui constitue désormais un guichet unique pour 24 500 entreprises en France, la mise en œuvre progressive d'un système d'interlocuteur fiscal unique pour les PME, la réforme de la perception de la redevance audiovisuelle et l'extension des possibilités de télédéclaration des revenus et de paiements des impôts par voie électronique.

Pour étayer la poursuite de cette démarche de simplification et d'amélioration de la qualité de service rendu par l'administrations fiscale, le MINEFI a élaboré un projet de « charte du contribuable » destinée à fournir un guide des bonnes pratiques et à exposer les principes qui fondent les droits et obligations réciproques de l'administration fiscale et du contribuable (modalités de déclaration simplifiée, lettre aux primo déclarants, compte fiscal accessible par Internet, simplification des pénalités, engagement de rapidité et d'efficacité de l'administration, « contrôle fiscal à la demande » des entreprises, réduction de la durée des contrôles...).

L'effort de simplicité et d'efficacité sera favorisé dans les années à venir par le renforcement de la gouvernance fiscale auquel le gouvernement entend procéder en cohérence avec la mise en œuvre de la LOLF. Cette dernière contribuera en effet à étendre la culture de la performance à la politique fiscale, en favorisant notamment la mise en œuvre d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour les dépenses fiscales. Dans ce domaine, le gouvernement entend en outre mettre en œuvre les deux principes supplémentaires suivants : toute nouvelle mesure fiscale ne devrait être reconduite qu'après une évaluation précise de ses résultats ; cette évaluation ex-post des principales dépenses fiscales pourrait figurer dans les rapports annuels de performance dès le printemps 2007.

d) Poursuivre la simplification administrative

Développer la politique de simplification réglementaire

Dans les années récentes, plusieurs lois de simplification ont autorisé le gouvernement à prendre des mesures législatives par la voie des ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Elles permettent de rénover les législations foisonnantes et d'alléger des formalités complexes demandées à l'utilisateur en supprimant des procédures inutiles, en regroupant des services dans des guichets uniques et en développant l'usage des nouvelles technologies de l'information. Elles se soucient d'améliorer l'efficacité des administrations par la suppression d'organismes consultatifs inutiles. Elles ont enfin pour ambition de clarifier le droit pour diminuer les risques de contentieux et améliorer la sécurité juridique ; de poursuivre et développer la codification du droit pour le rendre plus accessible.

La **première loi de simplification du droit du 2 juillet 2003** a habilité le gouvernement à prendre des mesures par ordonnances dans de nombreux domaines : simplification des démarches des particuliers ; modernisation de l'administration avec la suppression de nombreuses commissions administratives d'une utilité faible ; mesures dans le domaine économique et social avec la création du titre emploi-entreprises.

La **deuxième loi de simplification du droit du 9 décembre 2004** a poursuivi ce travail de simplification du droit par ordonnances :

- simplification des procédures concernant les usagers comme le permis de construire, les aides personnelles au logement, les dons et legs aux associations ;
- mise en place d'un service de déclaration en ligne de changement d'adresse ;
- mesures spécifiques en faveur des entreprises et notamment l'amélioration des garanties accordées au contribuable et au cotisant social.

D'autres mesures internes à l'administration figurent dans cette loi, telles que la refonte complète du droit des enquêtes publiques ou celle des statuts des groupements d'intérêt public.

Un **troisième projet de loi de simplification** du droit est en cours d'élaboration pour poursuivre ce travail de simplifications administratives.

Mieux évaluer les charges administratives

Le coût administratif désigne les coûts, nés de la réglementation, liés à la collecte, au traitement et à la délivrance d'informations. En langage simple, il s'agit des formalités – sources de « paperasse » - auxquelles sont soumises, parfois inutilement, les entreprises. Depuis octobre 2004, la France a commencé à tester les méthodes d'évaluation du coût administratif comparables à celles préconisées par le réseau international du modèle des coûts standard « Standard Cost Model (SCM) Network ». Une **première étude**, commandée par la DUSA (délégation aux usagers et aux simplifications administratives) et terminée le 1^{er} mars, a permis de définir une méthodologie et de la tester sur une première série de **30 régimes d'autorisation**. Afin de confirmer les résultats, une deuxième **étude portant sur une deuxième série de 100 régimes d'autorisation** est en cours par un autre consultant. Par ailleurs, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris a pris à sa charge l'évaluation des coûts pour les entreprises d'une troisième série de 10 régimes d'autorisation

Fin d'année 2005, c'est donc sur la base d'une étude portant sur 140 mesures d'autorisation que la nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), sous l'autorité du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, pourra s'appuyer pour lancer en 2006 l'évaluation du coût pour les entreprises **de la totalité des régimes d'autorisation (près de 2 200) par tous les ministères** concernés, lesquels devront s'approprier la méthodologie. Dans cette nouvelle phase de développement, la DGME aura une mission d'appui technique et de soutien à l'égard des ministères. Tous ces travaux sont analysés et validés par un comité de pilotage présidé par le ministre et au sein duquel siègent les organisations représentatives des entreprises.

En 2007 et en 2008, les ministères poursuivront la démarche engagée, d'abord en évaluant le coût des déclarations et du reste de la réglementation (le stock), ensuite en commençant l'évaluation des nouveaux textes (le flux). Cette évaluation pour les entreprises sera complétée, dès 2006, par une démarche parallèle à l'égard des coûts d'instruction de ces autorisations au sein même des administrations. Ainsi, sur ce point, la France se démarque des autres pays du « SCM Network » lesquels s'en tiennent aux seules entreprises. Cette évaluation au sein des entreprises **et de l'administration** entraîne la connaissance du **coût global** des mesures évaluées pour **la collectivité nationale**.

1.6. Promouvoir une croissance respectueuse de l'environnement

L'action de la France s'appuie sur les grands principes de la « Charte de l'environnement » qui vient d'être intégrée à la Constitution française le 1^{er} mars 2005. L'action du gouvernement se traduit également dans les objectifs assignés à la « mission écologie et développement durable » (dans le cadre du nouveau cadre budgétaire). Les trois objectifs prioritaires de cette mission sont :

- la prévention des risques, afin de limiter l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances liées aux activités humaines.
- la lutte contre le changement climatique, dans le cadre défini par le protocole de Kyoto, en portant en particulier l'effort sur les économies d'énergie et de matières premières, le développement des énergies renouvelables et le développement de technologies propres et économes.
- la préservation de la biodiversité. L'objectif est de stopper la perte de la biodiversité d'ici 2010 sur l'ensemble du territoire national, y compris les DOM. La stratégie nationale se décline en plans d'actions thématiques, dont les sept premiers (par exemple, agriculture, mer...) seront adoptés prochainement.

Dores et déjà, ces objectifs se traduisant par les axes de réformes suivants :

a) Lutter contre le changement climatique, notamment en favorisant les économies d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables

Les mesures prises pour lutter contre le changement climatique s'inscrivent dans le cadre du **Plan Climat**, adopté en juillet 2004, qui vise à permettre à la France de respecter les engagements contractés dans le cadre du Protocole de Kyoto : ses émissions en 2008-2012 de gaz à effet de serre (GES) ne doivent pas dépasser leur niveau de 1990. Le Plan Climat permet d'actualiser la situation des secteurs (industries, transport, bâtiments...) et de préciser pour chacun de ces secteurs les actions permettant de respecter cet objectif.

Les mesures concernant l'énergie s'inscrivent également dans le cadre de la « **loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique** » de juillet 2005 qui fixe quatre objectifs : contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ; assurer un prix compétitif de l'énergie, préserver la santé humaine et l'environnement ; garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.

Dans ces cadres, plusieurs actions concrètes sont menées :

- En application de la directive communautaire 2003/87/CE est créé un **marché européen de quotas d'émission de GES**.

- Afin de promouvoir l'**habitat économique en matière énergétique** (chauffe eau solaire, équipements performants), un mécanisme de crédit d'impôt a été mis en place. Il sera renforcé. Pour les économies d'énergie (matériaux d'isolation, par exemple) il passera de 25 % à 40 % et, pour les équipements de production d'énergie renouvelable (chauffe-eau solaire) passera de 40 % à 50 %.

- En matière de **voitures propres**, un crédit d'impôt renforcé est mis en place et un grand programme de R&D, d'un montant de 100 millions d'euros, est lancé.

- Dans le **domaine des biocarburants**, afin d'atteindre l'objectif de 5,75 % dès 2008 au lieu de 2010, plusieurs leviers seront actionnés : l'agrément fiscal de capacités de production existantes et nouvelles, afin de permettre aux projets de voir le jour avec une rentabilité financière suffisante ; l'optimisation du dispositif de soutien au développement des biocarburants.

- Pour les **véhicules très émetteurs de CO2**, une majoration de carte grise s'appliquera à partir de janvier 2006. En outre, un nouvel étiquetage des voitures, informant le consommateur sur les émissions des CO2, sera mis en place.

- La mise en place d'un dispositif de « **certificats d'énergie** ». Il est conçu pour exploiter les gisements diffus d'économies d'énergie, par exemple les consommations des particuliers dans leur habitat. Pour cela, les fournisseurs d'énergie se voient assigner des objectifs d'économie d'énergie à réaliser pour 2006-2008. Ils devront en 2008 restituer à l'Etat des certificats correspondant aux objectifs assignés. Ces derniers pourront être obtenus par la réalisation d'actions permettant ces économies (aide à l'achat d'appareils peu consommateurs...) et faire l'objet d'échanges marchands.

b) Intégrer la dimension économique et la préoccupation écologique

L'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques économiques et sectorielles est indispensable pour la promotion d'une croissance durable et est cohérente avec le principe de responsabilité écologique énoncé par la charte. Cette intégration sera approfondie dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière et de ses activités annexes, des transports, de l'énergie, du tourisme et de l'aménagement du territoire. Elle sera obtenue en particulier grâce à un plus grand recours aux instruments de marché. A cet effet, la France va prochainement mettre en place une « Commission sur les instruments

économiques ». Son champ de compétence sera large, puisqu'elle pourra évoquer aussi bien la fiscalité que les instruments de marché (échanges de quotas).

c) Réduire les pollutions locales

Dans ce cadre, figure le « projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques », en cours d'adoption par le Parlement. Il généralise le principe de la tarification en fonction du volume consommé, affirme l'obligation de comptage des prélèvements en eau effectués par l'ensemble des utilisateurs et prévoit un rapprochement des taux de la redevance « prélèvement et consommation d'eau » qui pèse sur l'activité agricole vers les taux pratiqués pour les autres usages (domestique et industriel).

d) Mieux prévenir les risques sanitaires dus aux pollutions

L'action gouvernementale en matière de santé environnementale est renforcée avec la mise en oeuvre du plan national santé-environnement 2004-2008 qui vise à réduire les pollutions, prévenir les pathologies d'origine environnementale, mieux informer le public et protéger les populations sensibles. Le programme santé-environnement/santé-travail de l'agence nationale de la Recherche sera en particulier lancé.

Partie 2

LA BATAILLE POUR L'EMPLOI AU SERVICE DE LA CROISSANCE SOCIALE

La bataille pour l'emploi est la priorité absolue du Gouvernement, qui s'inscrit dans un objectif, celui de la croissance sociale. Mobiliser davantage la force de travail est à la fois la condition de notre cohésion sociale et d'une croissance forte : une orientation majeure a été retenue, consistant à remettre l'activité au cœur de la politique sociale.

2. 1. Développer l'emploi

a) Promouvoir l'emploi des moins qualifiés par l'allègement des prélèvements sociaux

Alléger les charges, principalement sur les bas salaires, constitue, depuis plusieurs années, une politique constante de la France. Ce sont en effet près de 20 milliards d'euros qui sont aujourd'hui consacrés à des allègements de cotisations sociales. En diminuant le coût du travail, en particulier pour les moins qualifiés, cette politique vise à soutenir la création d'emplois des entreprises, le renforcement de leur compétitivité et l'attractivité du territoire pour les investissements étrangers.

Ces mesures d'exonération générales procèdent d'un mouvement continu depuis leur création en 1993 : elles ont été renforcées à la lumière des résultats probants qu'elles ont eu sur l'évolution du chômage des salariés les moins qualifiés. Les nouveaux allègements accordés depuis 2002 ont permis de compenser la hausse du coût du travail engendrée par la convergence des rémunérations minimales, qui s'est traduite par un fort dynamisme des salaires les plus bas. En 2006, un effort financier complémentaire de 1,8 milliard d'euros est fait en faveur des allègements de charges.

En outre, le gouvernement, pour neutraliser financièrement les effets de seuil, a décidé d'inciter les chefs d'entreprises à engager un dixième salarié en laissant à la charge de l'Etat l'essentiel des cotisations supplémentaires spécifiquement induites par ce franchissement de seuil, et ce pour les dix salariés suivants.

b) Favoriser le développement de l'emploi dans les services à la personne

Le secteur des services à la personne semble semblent sous-dimensionné en France, par rapport à son importance dans d'autres pays comparables. Son développement répond à une **demande sociale croissante non satisfaite**. Il constitue également le moyen de **valoriser un considérable gisement d'emplois**. En effet, les professionnels du secteur estiment le potentiel de créations d'emplois à 500 000 en trois ans. Ce secteur recouvre des activités diversifiées, comme les services aux familles (garde d'enfants, soutien scolaire), les services associés à la promotion de la santé et à la qualité de la vie quotidienne (soins, portage de repas, entretien de la maison, gardiennage, jardinage) et les services d'intermédiation (aide aux démarches administratives). Il vise particulièrement le secteur en plein essor du maintien à domicile des personnes âgées handicapées ou dépendantes.

Il est donc nécessaire de **solvabiliser la demande, en offrant des coûts du travail accessibles et attractifs pour un grand nombre de ménages et en simplifiant l'accès**. Le fait d'aider le recours à des aides à la personne est d'ailleurs cohérent avec le souci de

favoriser la conciliation entre vie familiale et professionnelle (voir plus loin). Il s'agit aussi d'impliquer les entreprises dans cette démarche, en les incitant à aider leurs salariés à avoir recours à des aides à la personne.

La France, dorénavant, a décidé d'agir dans trois directions principales (qui sont contenues dans la loi sur le développement des services à la personne) :

Elle accorde des avantages financiers et d'exonérations pour les particuliers employeurs : taux de TVA à 5,5% pour les professionnels de ce secteur et réduction d'impôt sur le revenu de 50% des sommes versées pour l'emploi par un particulier d'un salarié à son domicile.

Elle crée un « chèque emploi service universel » (CESU) qui regroupe les fonctionnalités des actuels chèques emploi service et titres emploi service et qui donne la possibilité, notamment aux entreprises, mutuelles ou collectivités territoriales, de participer au financement des chèques emploi service universels.

Elle rationalise la procédure d'agrément afin de professionnaliser le secteur et de garantir la qualité des prestations.

Une **Agence nationale des services à la personne**, qui sera l'opérateur et le moteur de la réforme, vient d'être créée. Elle sera chargée de promouvoir le développement économique des activités de services à la personne, de veiller à l'adaptation de la réglementation aux conditions de ce développement et de favoriser la promotion et l'évaluation de la qualité des services rendus.

c) Pourvoir les emplois dans les secteurs en tension

L'amélioration de l'adéquation entre offre et demande d'emplois passe aussi par **l'identification des tensions sectorielles et des emplois vacants**. Dans un certain nombre de secteurs, éliminer ces tensions suppose des aides financières et des allègements de charge qui peuvent conduire les employeurs à offrir des salaires plus attractifs à coût du travail stable et/ou à révéler du travail non déclaré. Les secteurs de la construction, les hôtels, cafés, restaurants et les services à la personne sont les principaux concernés.

Par ailleurs, le **service public de l'emploi** (voir point suivant) est engagé dans un plan de réduction du nombre des emplois durablement vacants en orientant les demandeurs d'emploi de façon prioritaire vers ces secteurs en tension.

2.2. Favoriser le retour à l'emploi

Pour mobiliser davantage la force de travail de la société française, il faut que chaque travailleur soit encouragé, non seulement à rester, mais aussi entrer ou à revenir sur le marché du travail. En d'autres termes, **il s'agit d'accroître l'offre de travail**. Or, lorsque le travail est de mauvaise qualité, lorsqu'il fait courir des risques pour la santé, lorsqu'il n'entraîne pas de rémunération significativement supérieure à celle des revenus d'assistance, ou lorsqu'il est difficile de concilier vie familiale et vie professionnelle, les Français ne sont pas incités à valoriser leurs compétences. Ce sont tous ces obstacles qu'il s'agit de lever.

a) Valoriser financièrement le travail

Ce volonté se traduit par l'attention portée aux **négociations salariales de branches** ainsi que par la **réforme de l'impôt sur le revenu** (voir la partie 1) et par différents axes de réformes.

Rendre la « prime pour l'emploi » plus incitative à l'activité

Pour accroître l'écart entre la rémunération de l'activité et les revenus de l'assistance, la France dispose depuis plusieurs années d'un outil efficace : la Prime pour l'emploi (PPE), qui constitue un complément de rémunération pour les revenus d'activité jusqu'à un certain niveau. Environ 8,8 millions de foyers en sont bénéficiaires. Malheureusement, la PPE, n'a, jusqu'à présent, pas rempli tous ses objectifs en termes d'incitation à l'activité. En effet, ses bénéficiaires ne la touchent qu'au bout de 12 à 18 mois ; de plus, son montant est souvent trop faible pour rendre attrayant le retour ou le maintien dans l'emploi (250 euros par an en moyenne). Le temps partiel est peu encouragé dans le dispositif qui existait jusqu'à présent, alors même qu'il constitue souvent une étape vers un travail à temps plein. Ainsi, pour un couple inactif, bénéficiant du RMI (revenu minimum d'insertion) avec deux enfants, le gain financier n'est que de 19 euros par mois.

Cette prime sera donc transformée pour en faire un véritable complément de rémunération pour les bas revenus d'activité. Cette réforme s'articule avec celle de l'impôt sur le revenu (voir partie 1) dans le sens d'une plus grande justice.

La PPE sera revalorisée pour les actifs aux revenus modestes, afin d'encourager la reprise d'un travail même à temps très partiel. Les montants de la PPE seraient majorés de 50 % sur deux ans. Le dispositif fait en sorte que la hausse profite essentiellement aux revenus les plus modestes. Pour un célibataire sans enfant exerçant une activité à mi-temps au SMIC, la PPE représentera l'équivalent d'un treizième mois.

La PPE sera versé chaque mois, sous forme de virement, à compter de début 2006. Ainsi, l'effet en terme d'incitation à l'activité sera plus visible et renforcé.

Simplifier les autres mécanismes d'incitation financière à reprendre un emploi

D'autres mécanismes que la PPE incitent au travail mais se sont révélés trop complexes pour être suffisamment incitatifs. Le gouvernement a donc institué, dans le cadre du Plan d'urgence pour l'emploi, une **prime de 1000 euros** versée par l'Etat à tous les chômeurs de longue reprenant une activité. Elle sera étendue à tous pour tous les bénéficiaires de minima sociaux : il s'agit d'une prime initiale destinée à financer les dépenses supplémentaires liées à la reprise du travail. Elle sera complétée par un **forfait mensuel de 150 euros sur un an**, pour que le travail soit toujours mieux rémunéré que l'assistance.

Parallèlement, la question de la cohérence d'ensemble des dispositifs reste posée. Il faudra remettre de la lisibilité dans les différents minima sociaux qui ont été institués au cours du temps, pour rendre les mécanismes d'incitation à l'activité plus faciles à appréhender.

b) Accompagner le retour à l'activité

Mobiliser les demandeurs d'emploi et des personnes inactives constitue une préoccupation majeure du gouvernement en matière d'emploi. Dans cette optique, le service public de l'emploi, qui comprend l'ANPE mais aussi l'Unedic et l'AFPA - est engagé dans une démarche incitative à la reprise d'activité et de prévention du chômage de longue durée. Ainsi, le Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi permet en fonction du diagnostic initial de la situation du demandeur de mobiliser le niveau de service et les prestations les plus pertinentes.

Dans le cadre de cette politique d'accompagnement, il faut **améliorer la coordination et l'efficacité du service public de l'emploi**. Le gouvernement s'y emploiera. Différentes réformes ont déjà été lancées. Ainsi, la loi de programmation portant sur la cohésion sociale fixe trois directions pour améliorer la prise en charge de tous les demandeurs d'emplois :

Intégrer l'Unedic au service public de l'emploi. Cette intégration renforcera la coordination entre l'Assurance chômage et l'ANPE, que la mise en place du PARE-PAP avait déjà permis d'améliorer ;

Mettre en place d'un dossier unique du demandeur d'emploi. Ce dossier, accessible à tous les participants du service public de l'emploi (en centralisant les informations sur la trajectoire du demandeur d'emploi et sur les appuis dont il a bénéficié, le dossier unique doit faciliter la coordination des acteurs et améliorer le suivi et l'accompagnement du demandeur d'emploi) ;

Créer des « maisons de l'emploi ». Celles-ci associeront, au niveau d'un territoire, l'ANPE, l'Unedic, l'Etat et les collectivités locales. Elles auront comme double fonction de proposer un guichet unique pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté et d'être un lieu d'analyse de la situation du marché du travail local en vue de l'élaboration d'une stratégie commune adaptée.

Par ailleurs, la nouvelle législation officialise **la fin du monopole du placement de l'ANPE** en mettant en place un cadre à l'exercice de cette activité par des organismes privés. Ceux-ci ne peuvent faire payer aux demandeurs d'emploi leurs services ; ils interviendront donc comme prestataire des différents acteurs participant au service public de l'emploi, en particulier l'Assurance chômage et les collectivités locales.

c) Dans une logique de droits et de devoir, introduire davantage de responsabilité dans les revenus non liés à l'activité

Responsabiliser les chômeurs par un système crédible de sanctions graduées

La puissance publique doit accompagner plus efficacement le demandeur d'emploi dans ses recherches. En contrepartie, il est logique de demander à tous les demandeurs d'emploi de se livrer à une recherche effective, comme c'est déjà le cas pour la plupart d'entre eux.

C'est pourquoi la France a décidé de mettre en œuvre un suivi de la recherche d'emploi, assorti d'un mécanisme de sanctions graduées. Faute d'une démarche active, le demandeur d'emploi verra progressivement ses allocations réduites. C'est précisément **le fait que les sanctions sont graduées qui donne sa crédibilité** et son effet incitatif au nouveau système.

Enfin, les voies de contrôle sont démultipliées et les procédures simplifiées.

Impliquer les titulaires de revenus d'assistance dans une démarche d'insertion

Les différents revenus comme le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation de parent isolé (API) ont été conçus à l'origine comme une aide transitoire, pour éviter l'exclusion et faciliter le retour à une activité. Encore faut-il que les responsabilités de chacun soient clairement respectées.

D'un côté, **le droit de tous les titulaires** de ces revenus est de bénéficier d'un **accompagnement personnalisé**. Ainsi, le Premier ministre avait annoncé, début septembre, que tous les bénéficiaires de l'ASS seraient reçus individuellement par le service pour l'emploi d'ici la fin de l'année. D'un autre côté, **les devoirs de ces titulaires** consistent à respecter les règles en vigueur, sous peine de sanction. Bien que les fraudes et les abus ne concernent qu'un petit nombre de personnes, les contrôles seront renforcés. De plus, les règles existantes seront désormais pleinement appliquées pour tous ; ainsi, la loi prévoit la possibilité de suspendre les allocations de ceux qui ne se rendent pas à leur convocation ou qui refusent à plusieurs reprises un contrat ou une offre de formation.

d) Insérer dans l'emploi ceux qui en sont le plus éloignés

Au titre de l'objectif consistant à mieux accompagner l'accès ou le retour à l'activité, la France rationalise et simplifie le système jusqu'à présent complexe des contrats aidés d'insertion. Cette rationalisation de fait autour de deux critères : le degré d'exclusion professionnelle des personnes concernées et le statut (public ou privé) de l'employeur. Pour mémoire, différentes mesures ont déjà été prises dans le cadre de la loi de cohésion sociale.

Dans le secteur marchand, le **contrat initiative emploi** regroupe les différents dispositifs favorisant l'insertion des demandeurs d'emploi. L'objectif est de permettre aux acteurs du service public de l'emploi de disposer, sous l'autorité du préfet, d'une enveloppe à partir de laquelle ils pourront mieux adapter l'offre de contrats d'insertion aux **caractéristiques locales de l'emploi et du chômage**. L'adaptabilité des contrats d'insertion favorise une plus grande synergie avec les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Dans le secteur marchand également, le **contrat d'insertion- revenu minimum d'activité** (CI-RMA) vise à faciliter, dans une **logique d'activation des revenus d'assistance**, l'insertion professionnelle des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation adulte handicapé (AAH). La personne embauchée bénéficie d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire, à temps partiel ou à temps plein, d'une durée de 6 mois minimum, renouvelable dans une limite de 18 mois. Le salarié perçoit de l'employeur, un revenu minimum d'activité au minimum égal au SMIC horaire multiplié par le nombre d'heures travaillées et continue de percevoir son allocation

diminuée du montant de l'aide versée par le département à l'employeur. L'accompagnement par un tuteur est obligatoire.

Dans le secteur non marchand, le **contrat d'avenir** et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) vise à faciliter l'insertion des personnes bénéficiaires des revenus d'assistance ou plus généralement les personnes en difficulté.

2.3. Améliorer le fonctionnement du marché du travail

a) Accroître la souplesse du marché du travail, veiller à la sécurité des parcours

La segmentation du marché du travail, en particulier la faible transition CDD / CDI, constitue un problème du marché du travail en France. Différentes pistes de réforme du contrat de travail sont actuellement à l'étude. L'action du gouvernement concerne en priorité les très petites entreprises (TPE), pour qui la rigidité des formules de contrats existantes peut constituer un obstacle sérieux au recrutement.

C'est pourquoi, le gouvernement a dorénavant et déjà entrepris d'assouplir les relations contractuelles dans les TPE dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi » avec le **contrat nouvelles embauches** a pour objectif d'être mieux adapté aux contraintes des TPE. Il doit inciter les entreprises jusqu'à 20 salariés à embaucher de nouveaux salariés, dont elles pourront se séparer dans un cadre de règles assouplies pendant les deux premières années. Les salariés bénéficient d'une indemnisation renforcée si le contrat vient à être rompu au cours des deux premières années (indemnité de 8% des sommes versées au cours du contrat) ainsi que d'un accompagnement dans la recherche d'emploi. Sous certaines conditions les salariés n'ayant pu se constituer des droits à l'assurance-chômage peuvent percevoir une allocation spécifique pendant une période équivalente à celle passée dans l'entreprise. Le dispositif doit faire l'objet d'une évaluation au 31 décembre 2008.

b) Promouvoir la formation tout au long de la vie

L'encouragement de la formation professionnelle tout au long de la vie constitue également un axe de réforme majeur. Fruit de la négociation collective, la « loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social » votée en 2004 a mis en place un nouveau « **droit individuel à la formation** ». Tout salarié titulaire d'un contrat à durée indéterminée bénéficie désormais d'un droit à une formation d'une durée de 20 heures par an ou de 120 heures cumulées sur 6 ans. La loi a également créé un nouveau « **contrat de professionnalisation** » ouvert **aux jeunes** cherchant à s'insérer dans la vie active et aux **adultes demandeurs d'emploi**. Il leur permet d'accéder à des formations reconnues, en associant des périodes d'enseignement général, technologique et professionnel à l'exercice en entreprise d'une activité en rapport avec la qualification visée.

2. 4. Veiller à l'insertion professionnelle des jeunes

L'effort d'éducation et de formation relève d'une double logique. D'une part, en socialisant les individus, à tout âge, il participe à la cohésion sociale. D'autre part, il constitue un investissement dans le capital humain. A ce titre, il fait aussi partie des actions nécessaires pour fonder une nouvelle économie (troisième partie).

a) Par la qualité du système scolaire et de l'enseignement supérieur, mieux intégrer les jeunes à la société et au monde moderne

Accompagner les élèves à tous les âges pour favoriser la réussite de tous

A cette fin, plusieurs dispositifs seront mis en œuvre **en primaire et au collège**. Par exemple, un « **programme personnalisé de réussite éducative** », dispositif d'aides proposé dès qu'un élève risque de ne pas maîtriser les acquis essentiels pour le niveau scolaire où il se trouve, sera expérimenté dans chaque département en 2005 – 2006 pour une généralisation nationale en 2006. Par ailleurs, afin de remotiver des élèves en voie de décrochage, la **découverte professionnelle** en classe de 3^{ème} est mise en place à la rentrée 2005, sous forme d'un module de quelques heures visant à leur favoriser la découverte des métiers (une formule plus légère est offerte aux autres élèves). Dans les lycées, ce sont 1 500 assistants pédagogiques qui seront mis en place dans les 344 établissements où se concentrent les difficultés.

Réduire le nombre d'élèves quittant prématurément l'école et prévenir l'échec scolaire

Prévenir l'échec scolaire, dès le primaire, constitue une préoccupation constante. Différents dispositifs d'évaluation des élèves sont constamment adaptés ou créés pour identifier ceux qui sont en difficulté.

Au collège, cette lutte contre l'échec scolaire est renforcée. Les « dispositifs d'alternance au collège » seront proposés à des élèves volontaires d'au moins 14 ans en situation d'échec scolaire qui découvriront des situations d'apprentissage concrètes et valorisantes en relation avec le monde professionnel. Les **dispositifs relais** ont été créés pour accueillir temporairement des collégiens en voie de décrochage scolaire et les rescolariser dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle.

Un effort très important continuera à porter sur **l'éducation prioritaire**. L'éducation prioritaire tend à devenir une politique de masse : 1 élève sur 5 est scolarisé en **zone d'éducation prioritaire** (ZEP), soit 1 700 000 élèves. Une expérimentation concentrée sur les établissements les plus en difficulté permettra d'identifier les méthodes les plus adaptées pour faire acquérir les savoirs de base. Il s'agit aussi de favoriser les poursuites d'études des lycéens issus d'établissements implantés en ZEP qui réussissent. A cette fin, une « charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence » a été signée le 17 janvier 2005 avec les Présidents d'Université, les directeurs des Grandes Ecoles et des Ecoles d'Ingénieurs.

Enfin, le dispositif « défense deuxième chance » vise particulièrement les 60 000 jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification. Grâce à une formation utilisant le savoir faire des armées, il permettra d'offrir à ces jeunes une deuxième chance : apprentissage du respect des règles de vie en collectivité, préparation à la vie de citoyen, acquisition d'une formation validée par l'Éducation Nationale et insertion dans la vie professionnelle. L'objectif de ce dernier dispositif est à terme de pouvoir accueillir 20 000 jeunes. Un premier « centre Défense deuxième chance » a été installé fin septembre.

Moderniser l'enseignement supérieur tout en s'inscrivant dans la dynamique européenne

La réforme de l'enseignement supérieur français est menée dans le cadre du processus de Sorbonne-Bologne au moyen de contrats quadriennaux entre les établissements et le ministère chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Elle vise d'abord à instaurer une **architecture des diplômes lisible et comparable dans toute l'Europe**. Celle-ci s'articule en trois cursus principaux : la licence, le master, le doctorat. Cette architecture s'accompagne d'une professionnalisation du niveau licence avec la création de la licence professionnelle.

Jouer la logique européenne et internationale passe aussi par l'encouragement de la mobilité grâce à des aides individuelles (bourses de mobilité, complément Erasmus...) et par l'institutionnalisation d'une « dimension européenne » (politique de « doubles diplômes », de masters conjoints). Cette logique suppose aussi le développement de la coopération européenne en matière d'assurance-qualité, avec le principe d'une évaluation régulière des établissements d'enseignement supérieur et des dispositifs de formation et de certification. Ce renforcement de l'évaluation est la contrepartie de la plus grande autonomie accordée aux établissements en matière d'offre de formation

b) Préparer et améliorer la transition de la vie scolaire à la vie professionnelle et répondre aux besoins en matière de compétence

Développer l'apprentissage

Le développement de l'apprentissage – qui relève en France de la formation initiale - est une priorité du gouvernement. L'éducation nationale participe pleinement à cette politique : en 2003-2004, on comptabilisait 366 294 apprentis, dont 22 300 étaient accueillis dans les établissements publics. Le « plan de cohésion sociale » prévoit de porter dans les cinq ans de 370 000 à 500 000 le nombre total d'apprentis. La réforme vise, d'un part, à **mobiliser les entreprises** : elle rénove le système de financement de l'apprentissage et incite davantage les entreprises à former des apprentis par le biais d'un nouveau crédit d'impôt. La réforme entend, d'autre part, **accroître l'attrait de l'apprentissage auprès des jeunes**. Elle revalorise le statut et la rémunération des apprentis (augmentation des aides au logement et à la mobilité, carte nationale d'apprenti...) et favorise la découverte des métiers en améliorant l'information des jeunes sur les perspectives de recrutement. L'accord cadre national pour le développement de l'apprentissage signé en avril 2005 témoigne de la forte mobilisation des branches professionnelles, des réseaux consulaires et des organismes gestionnaires de centre de formation d'apprentis.

Favoriser l'esprit d'entreprendre

Des actions sont menées en ce sens, notamment dans le cadre de l'application du protocole d'accord intitulé *"Une ambition partagée : développer l'esprit d'entreprendre"*, signé entre le ministère chargé de l'éducation nationale et celui chargé des petites et moyennes entreprises. Ainsi, la contribution au développement économique local dans le cadre de coopérations technologiques avec les entreprises ou les simulations de création d'entreprise sont des actions désormais mutualisées par l'intermédiaire d'un **site Internet destiné à étendre les bonnes pratiques** dans ce domaine. Un **concours national « Initiatives**

Jeunes » (ouvert aux apprentis et aux élèves des lycées professionnels et des lycées d'enseignement général et technologique) des meilleurs projets pédagogiques encourageant la création d'entreprise a été créé par le ministère en charge de l'éducation nationale. La **semaine Ecole-Entreprises** a pour objectif d'approfondir les liens avec l'ensemble du monde professionnel, afin de développer le goût d'entreprendre chez les élèves, en leur faisant appréhender concrètement l'entreprise. Organisée par les Recteurs et les Présidents des MEDEF régionaux, elle connaît une forte mobilisation (plus de 4000 entreprises engagées, 2590 établissements scolaires, 110 000 élèves et 13 000 enseignants impliqués).

Adapter, à tous les âges, les compétences aux besoins nouveaux de l'économie

L'amélioration de la maîtrise des langues vivantes étrangères constitue l'un des objectifs majeurs de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. L'enseignement des langues sera modernisé avec l'adoption du cadre commun de référence du Conseil de l'Europe et l'organisation des classes en groupes de compétences afin de favoriser la compréhension et l'expression orale. L'apprentissage d'une langue vivante est à partir d'aujourd'hui généralisé à tous les élèves de troisième année d'enseignement primaire, la généralisation aux élèves de seconde année étant prévue pour 2007.

La **généralisation de l'apprentissage et de la maîtrise des TIC** dans les cursus scolaires constitue un autre moyen de satisfaire les besoins nouveaux en termes de compétence. Cette action est cohérente avec les réformes mises en œuvre pour diffuser l'usage des TIC (voir partie 3). Les **Brevets Informatique et Internet (B2i®)** (école, collège et lycée) attestent désormais des compétences développées par les élèves tout au long de leur cursus scolaire. Les **Certificats Informatique et Internet (C2i®)** à l'université, attestent, au niveau licence (niveau 1), de la maîtrise de compétences nécessaires à l'étudiant pour mener les activités qu'exigent un cursus universitaire et, au niveau 2, des compétences liées à l'utilisation professionnelle des TIC.

c) Investir résolument dans la jeunesse

S'ajoutant aux différentes mesures prises en matière de **formation** pour donner aux jeunes des compétences adaptées au monde du travail, différents dispositifs doivent permettre leur **insertion** réussie dans le monde du travail. En effet, l'accès au monde de l'entreprise constitue un axe important des mesures en direction des jeunes.

Accompagner les jeunes vers le monde du travail

Cette politique est une préoccupation constante du gouvernement. Ainsi, le Plan d'urgence pour l'emploi, lancé en juin 2005 par le Premier ministre, a organisé **l'accueil individuel, par l'ANPE, de chacun des 57 000 jeunes au chômage depuis plus d'un an**. 60 % d'entre eux se sont vus proposer un emploi ou une formation professionnelle.

Dans ce souci d'accompagnement, le « **contrat d'insertion dans la vie sociale** » (**CIVIS**), conclu pour une durée d'un an avec les missions locales ou les permanences d'orientation, s'adresse à des jeunes de 16 ans à moins de 26 ans rencontrant des difficultés. Il organise les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable.

Faciliter l'embauche des jeunes dans le secteur marchand

Le gouvernement a voulu **favoriser l'emploi en contrat à durée indéterminé (CDI) dans le secteur marchand** avec l'instauration du **contrat jeune en entreprise**. Ce contrat s'adresse aux jeunes de 16 à moins de 23 ans ou de 16 à moins de 26 ans selon leur niveau de formation. Le jeune embauché bénéficie d'une rémunération minimale et de conditions de travail identiques à celles de tout salarié.

Plus récemment, une mesure incitative ponctuelle, adoptée dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, vise à influencer la politique de recrutement des employeurs **en ne comptabilisant pas les embauches des moins de 26 ans dans le décompte des seuils de 10 et de 50 salariés des entreprises**. Une nouvelle initiative est engagée en direction des secteurs en difficultés de recrutement avec la mise en place d'un crédit d'impôt de 1000 euros pour tout jeune qui prend un emploi dans un de ces secteurs.

Insérer les jeunes dans la vie de la cité, dans toutes ses dimensions

Dans cette optique, la France, aux réformes déjà mentionnées pour améliorer le système de formation et l'accompagnement jusqu'à l'emploi, a récemment ajouté dix mesures qui forment une première mise en oeuvre nationale du « Pacte européen pour la jeunesse » (voir ci-dessous). De plus, elle a décidé de valoriser particulièrement l'entreprenariat des jeunes dans le cadre du programme « Envie d'agir ».

Encadré : la mise en oeuvre française du Pacte européen pour la jeunesse

Les dix mesures interministérielles ciblent principalement :

- **l'expérience professionnelle et le développement de l'esprit d'entreprise**. Ainsi, à côté du programme « envie d'agir », une mesure spécifique concerne les « jobs d'été » et les stages professionnels (avec différents dispositifs d'accompagnement, notamment fiscaux).
- **les conditions de vie nécessaires à l'accès à l'emploi ou à la réussite des études**. Une mesure spécifique favorise le logement des jeunes (en créant notamment un programme en faveur du logement intergénérationnel). Par ailleurs, une aide au financement du permis de conduire est instaurée.
- **l'orientation professionnelle et la valorisation des branches professionnelles**. A ce titre, parmi les dix mesures il faut citer la mobilité européenne des jeunes en alternance, l'accompagnement des jeunes en situation d'insertion professionnelle, le baromètre des métiers (outil permettant à l'Etat de rassembler l'ensemble des informations disponibles sur les métiers et leur évolution), les Plateformes de vocations, et la Carte nationale d'apprenti (qui revalorise le statut d'apprenti, en cohérence avec les objectifs mentionnés précédemment).
- l'accès à la culture et à l'engagement, au travers de deux dispositifs : le Passeport culturel pour la France et le passeport de l'engagement.

2. 5. Travailler plus pour plus de croissance

a) Permettre à chaque Français qui le souhaite de travailler plus longtemps

Le diagnostic porté sur les faiblesses de l'économie française a mis en avant une insuffisante mobilisation du travail, qui tient en partie à un temps de travail relativement faible par actif occupé. C'est pourquoi il faut laisser à chacun la possibilité, s'il le souhaite, de travailler plus longtemps.

Dans cet esprit, plusieurs réformes ont déjà contribué à assouplir considérablement le dispositif législatif des « 35 heures » pour favoriser le développement des entreprises, notamment des PME, et le pouvoir d'achat des salariés.

La « loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi » de janvier 2003 a permis d'augmenter le volume des heures supplémentaires (en portant le contingent réglementaire d'heures supplémentaires de 130 heures à 180 heures par an) tout en diminuant leur coût (grâce au nouveau système unifié d'allègement de charges mis en place, au niveau du Smic, le coût de l'heure supplémentaire pour une entreprise de moins de 20 salariés a été ramené à 115% d'une heure normale, contre près de 200% dans le dispositif original des « 35 heures »).

La loi relative au dialogue social de 2004 a étendu le champ d'action possible des accords d'entreprises dans le domaine de l'organisation et du temps de travail (avec la possibilité, sous certaines conditions, de fixer le contingent d'heures supplémentaires et de définir le taux de majoration des heures supplémentaires).

A la suite d'un travail d'évaluation et de consultations avec les partenaires sociaux, le gouvernement a stabilisé le dispositif législatif par le biais de **la « loi portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise » de mars 2005**. Cette loi assouplit les conditions d'utilisation du « compte épargne temps » et renforce la possibilité de « monétisation » des jours de repos ou de congé non pris. Elle introduit la possibilité d'accords collectifs « pour le temps choisi » qui ouvrent la possibilité aux salariés qui le souhaitent d'effectuer des heures supplémentaires choisies au delà du contingent conventionnel. Elle augmente à nouveau le contingent réglementaire d'heures supplémentaires de 180 à 220 heures par an. Elle prolonge le régime de rémunération des heures supplémentaires des entreprises de moins de 21 salariés jusqu'à la fin 2008.

b) Faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

Disposer d'emplois de qualité suppose de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle. Le gouvernement continuera à prendre des mesures dans cette direction, aussi bien en direction des travailleurs eux-mêmes que de la prise en charge des enfants et des personnes âgées ou dépendantes. Les efforts (déjà décrits) en faveur du **développement des services à la personne** s'inscrivent pleinement dans cette politique, qui se traduit également par plusieurs réformes.

Le **développement des modes d'accueil de la petite enfance** contribue à améliorer l'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle. D'ores et déjà, les écoles maternelles accueillent la totalité des enfants de trois ans et un tiers des enfants de deux ans.

La **politique d'incitation à la création de crèches** repose sur des outils contractuels de développement et sur les fonds d'aide à l'investissement gérés par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) au profit des communes et des associations, principaux gestionnaires des équipements. Depuis 2004, les entreprises sont aussi encouragées à investir dans les créations de crèches ou la réservation de places pour leurs salariés, par le crédit impôt famille qui réduit leur impôt sur les sociétés à hauteur de 25% des dépenses engagées à ce titre.

Le **renforcement de l'attractivité des professions d'assistants maternels et d'assistants familiaux** constitue la préoccupation de la loi du 27 juin 2005. La revalorisation significative de l'aide à l'emploi d'une assistante maternelle versée aux familles en 2004, la création d'un crédit d'impôt « garde d'enfants » pour les familles en 2005 et la création d'un chèque emploi service universel vont également dans ce sens.

Il s'agit aussi de **permettre une carrière plus fluide**, démarche dans laquelle s'inscrivent les outils de gestion des temps professionnels (le compte épargne temps et le droit individuel à la formation).

c) Favoriser l'emploi des seniors

Le taux d'emploi des plus de 55 ans en France est significativement plus bas en France (37 % en 2003) que dans l'ensemble de l'Union européenne (près de 40,2 %). Le Gouvernement s'est engagé depuis maintenant plus de deux ans dans une politique volontariste de réformes visant à améliorer le maintien, le recrutement et le retour à l'emploi des personnes de plus de 50 ans.

Renforcer le dialogue social dans un sens favorable à l'emploi des seniors

Les employeurs restent encore trop souvent à convaincre pour l'emploi de travailleurs de plus de 50 ans. C'est pourquoi la voie du **dialogue social** est privilégiée actuellement avec l'organisation de négociations collectives séparées d'une part, sur l'emploi des seniors et, d'autre part, sur la pénibilité. Celle sur l'emploi des seniors vient de se terminer : le gouvernement va à présent organiser une large concertation pour mettre en place un plan d'action pour lancer une nouvelle étape dans ce chantier essentiel pour l'emploi et pour la cohésion sociale.

Favoriser autant que possible le maintien dans l'activité

Tout d'abord, en favorisant l'adaptabilité dans le cadre de la formation tout au long de la vie : dans le cadre général de la loi de 2004 sur la formation tout au long de la vie (voir plus loin), des dispositifs particuliers viennent encourager le maintien dans l'emploi des seniors en renforçant leur accès aux dispositifs de formation. Ce n'est, en effet, que si les salariés sont formés tout au long de la vie qu'ils seront réellement armés pour la seconde partie de leur vie professionnelle.

Ensuite, en améliorant la qualité du travail spécifiquement pour les seniors : le contrat de progrès 2004-2008 avec l'Agence nationale de l'amélioration des conditions de travail (l'ANACT), qui fait de la gestion des âges sa première priorité, est un exemple d'action mise en place dans cet objectif. L'agence doit aider et accompagner les entreprises (appui conseil) dans leurs efforts d'amélioration des conditions de travail en vue du maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. Elle doit consacrer de 15 à 30 % de l'ensemble de ses moyens à cet objectif.

Inciter au retour à l'emploi

La conclusion de la négociation entre les partenaires sociaux comprend une demande au gouvernement d'autoriser sous certaines conditions à recourir aux CDD pour les seniors. Elle pourra le cas échéant faire partie du plan d'action concerté sur l'emploi des seniors.

Il s'agit également de mieux accompagner les seniors : l'emploi des seniors constitue un axe prioritaire des **contrats de progrès conclu entre l'Etat et les organismes publics intervenant dans le champ de l'emploi** du travail et de la formation (ANPE, ANACT, etc.). L'Agence Nationale pour l'Emploi a reçu pour mandat de diversifier son offre de service en matière d'accompagnement des seniors. L'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) s'est dotée d'un plan d'action « âge et travail » orienté sur l'aide au maintien et au retour dans l'emploi des actifs.

Inciter à l'allongement de la vie active

L'allongement de la vie active est un des objectifs de la réforme des retraites (détaillée dans la partie 1), laquelle offre des incitations plus favorables à l'emploi des seniors. Il s'agit en particulier de la réforme des conditions de mise à la retraite d'office, de la refonte de la retraite progressive ou encore de l'assouplissement des conditions du cumul entre emploi et retraite. La limitation de l'accès aux préretraites privées et publiques continue également une action en ce sens.

La révision de tous les dispositifs désincitatifs au maintien dans l'activité ou au retour à l'emploi des salariés expérimentés a été lancée et devraient permettre d'aboutir à la mise en place d'un plan d'action concerté entre l'Etat et les partenaires sociaux en faveur de l'emploi des seniors à la fin 2005. Ce plan d'action pourrait, le cas échéant, comprendre des dispositions favorables au travail à temps partiel et au cumul emploi retraite.

d) Investir dans le capital humain

Promouvoir l'égalité homme - femme

La promotion de l'emploi des femmes constitue une préoccupation transversale de la politique en France. Elle obéit à deux nécessités : un souci d'égalité et de cohésion sociale d'une part, une logique économique d'autre part. En effet, une participation élevée des femmes au marché du travail constitue un facteur de croissance. Le modèle social français est fondé sur un fort taux d'activité des femmes (qui soutient le taux d'activité global) et sur un taux de natalité élevé. Dans les années récentes, plusieurs mesures ont déjà été prises en faveur de l'égalité homme – femme.

Le **plan de cohésion sociale** comprend un programme consacré à l'égalité professionnelle entre hommes et femmes qui structure et coordonne l'ensemble de l'action publique en la matière.

L'accord signé, en janvier 2005, entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le Ministère de la parité et de l'égalité professionnelle vise notamment à renforcer les moyens de lutte contre le chômage des femmes, à favoriser l'insertion professionnelle des femmes par des emplois durables.

Le **projet de loi sur l'égalité salariale entre les hommes et les femmes** comporte des dispositions importantes sur la suppression des écarts de salaires et sur la réconciliation de la maternité et de l'emploi. Il place les partenaires sociaux face à une **obligation de négociation** assortie de sanctions financières assises sur la masse salariale de l'entreprise.

S'appuyant sur l'accord interprofessionnel sur la mixité et l'égalité professionnelle signé le 1^{er} mars 2004, le projet de loi se fixe quatre objectifs :

- **supprimer les écarts de rémunération** entre femmes et hommes dans un délai de 5 ans ;
- **réconcilier l'emploi et la parentalité** par l'instauration d'un mécanisme de compensation de l'effet de la maternité sur les rémunérations, l'attribution d'aides forfaitaires aux PME pour le remplacement des salariées en congés de maternité, par l'augmentation de l'allocation de formation pour le financement des frais de garde d'enfants,
- **promouvoir l'accès des femmes à des instances délibératives et juridictionnelles** aux postes de décision, notamment dans les entreprises publiques,
- **améliorer l'accès des jeunes filles et des femmes à l'apprentissage et à l'offre de formation professionnelle** initiale et continue.

Veiller sans concession à la santé au travail

Valoriser le travail, c'est aussi agir pour qu'il soit le moins pénible et le moins dangereux possible. Au niveau européen, la France soutient le développement d'une législation relative à la santé et à la sécurité au travail. Au niveau national, la France est engagée dans une politique constante d'amélioration de la santé au travail. Déjà, des réformes importantes sont décidées.

Le **plan Santé au travail** a été élaboré en association étroite avec les partenaires sociaux. Ce plan d'organisation définit, pour les cinq années à venir, 4 objectifs déclinés en 23 actions concrètes qui vont structurer l'action des pouvoirs publics, en concertation avec les partenaires sociaux :

- développer la **connaissance des dangers, des risques et des expositions** en milieu professionnel ;
- renforcer l'effectivité du **contrôle des normes de protection** de la santé sur les lieux de travail (création de cellules régionales pluridisciplinaires) ;
- refonder les **instances de concertation** du pilotage de la santé au travail (modernisation du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels et création de structures régionales d'orientation) ;
- encourager les **entreprises** à être acteurs de la santé au travail (contrats d'objectifs signés avec l'Etat, gestion des âges...).

Une **agence d'expertise d'évaluation des risques** est mise en place pour le milieu professionnel (connaissance des dangers et des risques liés à l'exposition aux substances chimiques). L'objectif est de disposer à l'horizon de 5 ans d'un pôle orienté sur le milieu professionnel de 50 experts scientifiques de haut niveau (10 recrutés en 2005). Les moyens de veille sanitaire en milieu professionnel sont également renforcés.

Lutter contre l'exclusion et les discriminations

La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté constitue un des éléments centraux du modèle social européen. En France, une impulsion nouvelle vient d'être donnée à la politique publique de lutte contre l'exclusion avec la décentralisation de nombreux dispositifs.

Les actions engagées répondent aux principes de l'approche française de la lutte contre l'exclusion : prévenir l'exclusion en favorisant l'accès de tous aux droits fondamentaux, appuyé par une intervention sociale de qualité ; apporter une aide complémentaire aux

populations les plus fragiles visant à leur (ré)insertion, à la valorisation de leurs compétences sociales et à leur autonomie ; mobiliser, coordonner l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'exclusion, dont les associations. Dans ce cadre, plusieurs mesures ou orientations précises peuvent également être rappelées.

Le gouvernement a décidé, en en 2005, de créer une **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**, dotée de moyens importants. Cette autorité administrative indépendante, chargée de combattre toutes les discriminations, a pour mission de traiter les réclamations individuelles et promouvoir l'égalité (recommandations, reconnaissance de bonnes pratiques).

En matière d'accompagnement à l'emploi, la France favorise une approche spécifique pour les publics fragiles. Les demandeurs d'emploi aux situations particulières sont placés dans des parcours d'insertion professionnelle spécifiques par une mobilisation du service public de l'emploi. Ces parcours « sur mesure » s'adressent aux plus fragiles sur le marché du travail : chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, personnes handicapées notamment.

Enfin, des efforts importants sont consacrés à ces derniers. Les principaux enjeux de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées votée en février 2005 consistent à faire reculer le chômage des personnes handicapées, faciliter l'accès et le maintien dans l'emploi tout en développant une offre d'insertion professionnelle adaptée en favorisant davantage leur intégration scolaire et professionnelle en milieu ordinaire. Elle oblige les entreprises à envisager les travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées et incite la Fonction publique à mieux remplir son obligation d'emploi en créant pour elle un fonds comparable à celui qui existe dans le secteur privé. Les contributions financières des établissements privés de plus de 20 salariés qui n'emploient pas ou insuffisamment des personnes handicapées augmentent fortement.

Articulation du Fonds social européen (FSE) et du programme national de réforme 2005-2008

Depuis 2000, le Fonds social européen constitue l'instrument financier de la stratégie européenne pour l'emploi et vient appuyer les politiques nationales en matière d'emploi et d'inclusion sociale. Ses contributions sont concentrées sur trois des recommandations du Conseil à la France pour 2004 :

- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ;
- attirer davantage de personnes sur le marché du travail ;
- investir davantage dans le capital humain.

Partie 3

CONSTRUIRE L'ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE

L'investissement dans la société et l'économie de la connaissance constitue l'une des priorités de la stratégie de Lisbonne. Cet investissement suppose un important effort d'éducation et de formation (développé dans la partie la partie « emploi »), une action résolue pour soutenir la recherche et l'innovation et aussi pour conforter, aux termes mêmes du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, une « base industrielle solide ».

3.1. Stimuler la recherche et l'innovation

Le montant total des dépenses de R&D est, en France, de l'ordre de 2,2 % du PIB. Ce taux est supérieur à celui de la moyenne de l'Union, mais reste inférieur à celui de pays tournés vers l'économie de la connaissance, comme la Finlande (3,5 % en 2003) ou la Suède (4,3 % en 2001, dernier chiffre disponible). En France, tandis que le montant de la recherche publique est en ligne avec les objectifs fixés au niveau européen, la recherche privée reste à un niveau insuffisant. Cela traduit à la fois un manque d'investissement et une faible valorisation de la recherche publique, en raison de trop faibles interactions avec les entreprises. L'objectif est donc autant d'accroître l'efficacité de la recherche publique que de favoriser la recherche et l'innovation des entreprises privées.

a) Accroître les moyens et l'efficacité de la recherche publique

Alors même que les moyens publics consacrés à la recherche sont déjà significatifs, les résultats ne sont pas à la hauteur de nos ambitions. C'est pourquoi, par un nouveau pacte entre la Nation et sa recherche, qui se traduira dans la **loi de programme pour la recherche**, il faut notamment mieux orienter et évaluer la politique scientifique, favoriser les coopérations, renforcer l'attractivité des carrières scientifiques et enfin intensifier les dynamiques d'innovation en resserrant les liens entre la recherche publique et la recherche privée. En outre, l'effort financier, qui s'était déjà accru de 1 milliard d'euros en 2005, augmentera encore de 1 milliard en 2006 et de 1 milliard en 2007. La loi prévoit enfin de **porter l'effort public en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur à 24 milliards d'euros en 2010**, alors qu'il était à moins de 19 milliards en 2004."

Mieux orienter et évaluer la politique scientifique

Face à des décisions de plus en plus complexes, qui doivent prendre en compte à la fois les aspirations des chercheurs, les besoins de l'industrie et les attentes des citoyens, les responsables politiques doivent disposer, afin d'orienter la recherche, d'un instrument d'expertise scientifique incontestable. Un Haut Conseil de la science et de la technologie (HCST) sera créé auprès du Président de la République. Il sera chargé de d'éclairer les décisions en matière de politique de recherche, avec une vision prospective et en veillant à l'adéquation des grands objectifs de recherche et des attentes et des intérêts de la société.

Une gouvernance efficace de la recherche passe aussi par une meilleure évaluation des actions. Elle doit être organisée par l'Etat sur des critères adaptés à l'activité des laboratoires. Ce sera l'objet de l'Agence de l'évaluation de la recherche (AER). Cette évaluation sera systématique (tous les projets et institutions financés sur fonds publics

seront évalués), transparente (les résultats seront rendus publics) et suivie (il faudra s'assurer que les recommandations auront été prises en compte).

Favoriser les coopérations et donner à notre recherche une plus grande visibilité internationale

Les différents acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur (universités, grandes écoles, centres de recherches publique, entreprises) travaillent insuffisamment ensemble. Pour accroître leur taille critique et leur visibilité internationale, la loi de programme pour la recherche créé deux outils donnant les moyens aux acteurs qui le souhaitent, de renforcer leur coopération. D'une part, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), constitués sur la base du volontariat, offriront un cadre et des moyens adaptés permettant de soutenir les coopérations dans leur diversité. D'autre part, l'Etat soutiendra l'émergence de Campus de recherche, résultant de la volonté d'acteurs de la recherche de rassembler leurs moyens autour d'un projet scientifique précis, visant sur la ou les thématiques retenues, une taille critique et une visibilité mondiale. A titre expérimental, l'Ecole d'Economie de Paris est créée dès l'automne 2005, et un appel à projets sera lancé début 2006 pour faire émerger une dizaine de Campus de Recherche sur les grandes thématiques scientifiques."

Renforcer l'attractivité des carrières scientifiques

L'objectif des prochaines réformes lancées par le gouvernement est d'offrir aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs, de meilleures conditions pour mener à bien leurs travaux de recherche. Plutôt que de proposer une convergence immédiate des statuts, la méthode choisie consiste à rechercher les conditions d'une plus grande efficacité du système, via une convergence choisie de certaines des missions et parcours des différents acteurs de la recherche. L'effort engagé par le gouvernement en faveur de la recherche s'accompagnera d'une revalorisation des carrières et des emplois scientifiques articulée autour de trois axes.

Le premier objectif est d'améliorer l'attractivité des carrières scientifiques pour les jeunes par un renforcement du rôle des études doctorales, par la revalorisation du statut des doctorants et par la meilleure insertion de ces derniers dans la recherche privée. Le second objectif est d'améliorer les conditions d'entrée des docteurs dans la carrière scientifique. Le troisième objectif est d'offrir aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs les souplesses nécessaires à un parcours professionnel adapté à un monde scientifique en mutation.

Mieux intégrer le système français dans l'espace européen.

La mobilité communautaire et internationale des chercheurs français sera encouragée, afin de permettre à la recherche française d'être confrontée aux standards internationaux.

Les instances d'évaluation s'ouvriront davantage aux experts étrangers ; l'objectif est de parvenir, en 2010, à une proportion moyenne d'un tiers de scientifiques européens dans les comités de visite pour l'évaluation des organismes et laboratoires nationaux. La participation des chercheurs et enseignants-chercheurs français à des partenariats européens sera encouragée, notamment par l'incitation de l'Agence nationale de la recherche (ANR) à consacrer, d'ici deux ans, 20% de ses financements à des appels à projets communs ou conjoints avec les partenaires européens et les organismes communautaires.

b) Développer la recherche sur projets et l'efficacité du co-financement privé-public

La France s'est engagée dans une logique de projets, qu'il s'agisse d'accorder des crédits aux projets d'excellence dans le domaine de la recherche exploratoire (rôle de l'Agence nationale de la recherche) ou aux projets de développements technologiques d'envergure pré-compétitifs (rôle de l'agence de l'innovation industrielle). Dans le cadre de cette logique de projets, le gouvernement procède aujourd'hui à une complète mise à plat de ses dispositifs institutionnels de soutien à la R&D et à l'innovation. Dispositifs existants et nouveaux s'articuleront au sein d'une architecture d'ensemble cohérente (voir encadré).

L'Agence nationale de la recherche

Le gouvernement s'est engagé dans le développement du financement de projets avec l'**Agence Nationale de la Recherche** (ANR), dont une structure de pré-figuration a été mise en place en janvier 2005. Dotée d'un budget de 350 millions d'euros en 2005 (avec une capacité de financer des opérations pluriannuelles d'un montant de 700 millions d'euros), l'ANR favorise la recherche d'excellence, fondamentale et appliquée. L'une de ses priorités est d'appuyer les projets collaboratifs des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT), qui regroupent autour d'une thématique d'avenir **laboratoires publics et entreprises**. Une évaluation est prévue pour la sélection des projets, gage d'une orientation des crédits vers les équipes les plus performantes.

Afin de développer des interfaces entre la recherche publique et la recherche privée, à l'instar des Instituts Fraunhofer allemands, des centres de recherche publics ou privés pourront se voir décerner un **label intitulé « Carnot »** qui rendra compte du professionnalisme de leurs activités de recherche contractuelle. En contrepartie, ils recevront, de la part de l'Etat, un abondement financier en fonction de leurs activités contractuelles.

Le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE)

Le FCE appuie des projets de R&D industrielle coopératifs entre entreprise de toutes tailles et laboratoires publics. Il constitue l'un des outils majeurs d'appui aux projets des pôles de compétitivité et des Clusters Eurêka (grands programmes stratégiques pluriannuels conçus et présentés par des industriels européens d'un secteur, labellisés et cofinancés par les gouvernements nationaux et entreprises parties prenantes au cluster). Son renforcement est inscrit dans les priorités budgétaires françaises pour 2006.

L'Agence pour l'innovation industrielle

Le gouvernement a décidé de **relancer les grands projets d'innovation industrielle** en créant l'Agence pour l'Innovation Industrielle (AII), conformément aux recommandations du rapport « Beffa ». Cet établissement public national à caractère industriel et commercial a pour mission de soutenir, sur appel à projets, en co-financement avec des industriels et dans le respect de la réglementation européenne, de grands programmes industriels de moyen terme nécessitant un effort de recherche et développement. Mise en place dans le cadre de la « loi pour la confiance et la modernisation de l'économie », l'AII est dotée de 2 milliards d'euros en 2005 et en 2006, provenant de produits de cessions d'actifs publics.

L'ANR appuiera avant tout des programmes pilotés par les grandes entreprises. La taille des projets concernés est supérieure à ce que les autres dispositifs peuvent assumer : la place de l'agence sera spécifique. Le gouvernement lui a fixé un objectif de participation des PME à hauteur de 25% des programmes qu'elle financera (en second rang derrière un industriel pilote). Une attention particulière sera portée aux projets des pôles de compétitivité.

OSEO-ANVAR et le groupe OSEO

Le **groupe Oséo** a été lancé début 2005 avec l'objectif d'améliorer principalement le soutien public aux PME. Il est né de la réunion des compétences de la BDPME (banque de développement des PME), de sa filiale Sofaris, de l'Anvar et du GIE « Agence des PME » constitué de la BDPME et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le gouvernement a annoncé le doublement des moyens budgétaires du groupe Oséo d'ici à 2007. A la différence de l'ANR qui appuie des projets coopératifs, Oséo-anvar vient en appui de projets individuels d'entreprises de montants relativement modestes, mais très innovants.

Les différentes sociétés du groupe OSEO poursuivent leurs missions de financement et d'accompagnement des PME : l'aide à l'innovation et le soutien direct aux entreprises ; le cofinancement et la garantie du risque en partenariat avec les établissements bancaires et financiers ; les services en ligne et les études sur les PME.

c) Stimuler l'innovation des entreprises

L'action pour stimuler la recherche des entreprises ne s'arrête pas à la mise en place d'un dispositif d'agences renouvelé et cohérent. Les réformes consistent aussi à faciliter le financement des entreprises innovantes par des mécanismes incitatifs. De nombreuses mesures ont été prises dans cette direction dans la période récente.

Ainsi **l'orientation des capitaux vers les entreprises innovantes et notamment vers le capital risque a été renforcée** : création du statut de « Société Unipersonnelle d'Investisseurs à Risque » (*Business Angel*), création de fonds d'amorçage, modernisation du régime des Fonds communs de placement innovation (FCPI), mise en œuvre de garanties SOFARIS pour les projets innovants portés par les PME, création de fonds capital-risque technologique et fonds de co-investissement de la Caisse des dépôts et consignations. La création du nouveau marché boursier Alternext devrait également faciliter le financement du développement des PME innovantes.

La loi de finances pour 2004 a également créé « **l'aide aux projets des jeunes entreprises innovantes (APJEI)** ». Cette aide permet aux PME indépendantes de moins de huit ans qui engagent des dépenses de recherche-développement représentant au moins 15 % de leurs charges, de bénéficier d'importantes exonérations d'impôt (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle et taxes foncière sur les propriétés bâties sur avis des collectivités locales) et de charges sociales. Ce dispositif connaît un grand succès : 1000 entreprises en ont déjà bénéficié en 2004.

Afin d'abaisser le coût des dépenses de R&D, le gouvernement a **renforcé le dispositif du crédit d'impôt recherche (CIR)**. Alors qu'il était initialement assis sur l'accroissement des dépenses de R&D, il est de plus en plus largement assis sur le volume des dépenses, ce qui rend le dispositif plus efficace. A terme, cette modification devrait faire doubler le montant

des dépenses liées à ce dispositif, pour les porter à près d'un milliard d'euros par an. Les gains d'une innovation ont été aussi accrus avec **l'allègement du régime d'imposition des redevances** de brevets en 2005 (taux de taxation de 15% au lieu de 19%).

3.2. Renouveler et redynamiser la politique industrielle

a) Conjuguer politique industrielle et logique territoriale : les pôles de compétitivité

Lors des prochaines années, la politique industrielle - notion à laquelle la France est très attachée - sera profondément renouvelé par la montée en puissance des pôles de compétitivité. Ils visent à accroître la compétitivité de l'industrie en **mobilisant en réseau** les entreprises, les centres de recherche publics et privés et les organismes de formation, autour de projets communs à fort contenu en valeur ajoutée et en innovation.

Les regroupements géographiques qu'ils induiront permettront de rehausser notre potentiel d'innovation en **facilitant les échanges entre les acteurs**. Ils permettront d'atteindre, dans certains secteurs, la masse critique qui facilite le franchissement de seuils technologiques et l'enclenchement d'une dynamique positive (attraction de nouvelles entreprises, de chercheurs étrangers...) et qui assure une visibilité internationale. Ils rationaliseront localement la mobilisation des différents dispositifs de soutien notamment à la R&D (voir ci-dessous). Ces pôles favoriseront en outre une meilleure articulation avec les politiques européennes, notamment le programme-cadre de recherche et la politique régionale. Ces pôles pourront être mis en réseau avec leurs équivalents européens au travers des clusters EUREKA.

Ces pôles bénéficieront de l'appui des financements renforcés pour la recherche et l'innovation (ANR, aides à la R&D industrielle du FCE, AII, Oseo, décrits précédemment) et d'exonérations fiscales et sociales. Après une évaluation fine des 105 candidatures déposées, le gouvernement a rendu publique la liste des **67 pôles de compétitivité retenus** à l'issue du CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires) du 12 juillet 2005. Parmi ces projets, 6 ont été reconnus de portée mondiale¹, 9 ont vocation à le devenir et les 52 autres sont davantage à vocation nationale. Le gouvernement a décidé de doubler l'enveloppe financière globale qui leur sera allouée, pour la porter à **1,5 milliard d'euros sur la période 2006-2008** (300 millions d'exonérations fiscales et sociales, 400 millions en provenance des crédits des différents ministères et 800 millions en provenance des différentes agences).

b) Suivre l'évolution des secteurs, valoriser les métiers et renforcer la compétitivité des exportations

Des comités stratégiques et des **groupes de travail sectoriels** sont mis en place. Ils ont pour but de renforcer la concertation entre les industriels et les administrations, et déboucher sur des diagnostics - sur les défis et les politiques publiques à mettre en œuvre pour certaines filières, afin de renforcer la compétitivité de leurs entreprises. Ces groupes ont déjà été créés pour les industries de santé, la chimie, le textile, l'automobile et la fonderie.

¹ Ces six projets concernent : l'Ile-de-France avec deux pôles, Paris et Evry pour les neurosciences, et le plateau de Saclay pour les systèmes informatiques complexes ; Toulouse et Bordeaux avec l'aéronautique et l'espace ; Lyon avec la santé ; Grenoble avec les nanotechnologies ; la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur avec les communications informatiques sécurisées.

Le gouvernement a également engagé une **campagne de valorisation des métiers de l'industrie** en octobre 2004. Cette campagne qui se poursuivra en 2005-2006 vise à accroître la mobilisation de l'Etat et des secteurs professionnels autour des métiers de l'industrie, à capitaliser les bonnes pratiques des branches professionnelles pour résoudre les difficultés propres à un besoin d'emploi ou à une filière, et à valoriser l'image des métiers dans l'industrie en partenariat avec les fédérations professionnelles.

Un travail sur **les technologies-clés pour l'industrie** est par ailleurs mené pour la troisième fois en France, et devrait faire l'objet d'une publication au début de l'année 2006. Il sera complété par une identification précise des centres de compétences sur le territoire, et des analyses d'appropriation par les entreprises et les agences concourant à l'innovation.

Parallèlement à ce nouvel effort de mobilisation pour l'industrie et l'innovation, le gouvernement a entrepris de **renforcer sa politique de soutien à l'exportation des PME**. Les mesures récemment prises ou envisagées visent notamment à :

- offrir aux PME des instruments leur assurant une **meilleure couverture du risque lié à l'exportation** (réforme de la garantie de change COFACE, création d'une nouvelle garantie COFACE pour les cautions bancaires des opérations d'exportation, création prochaine d'une assurance COFACE sur les crédits de préfinancement des fabrications accordés par les banques aux entreprises exportatrices).

- **alléger la charge administrative et fiscale** pour les PME exportatrices (création d'un contrat de travail spécifique à l'export, création d'un comité-clients auprès de la COFACE, réduction des délais de traitement des dossiers, simplification du recouvrement de la TVA à l'importation...) et **sensibiliser davantage les entreprises aux perspectives offertes par les marchés étrangers**.

- inciter financièrement les PME à conquérir les marchés à l'exportation par la création d'un **nouveau crédit d'impôt pour les dépenses de prospection commerciales réalisées par les PME à l'exportation** dans le cadre de la loi de finances pour 2005.

3.3. Promouvoir la création et la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC)

En termes d'équipement informatique et d'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC), la France accusait jusqu'à peu un retard sensible par rapport aux économies les plus avancées en Europe et dans le reste du monde. Les statistiques disponibles montrent que ce retard a été en partie comblé au cours des dernières années. Mais la préoccupation nationale ne consiste pas seulement à promouvoir l'utilisation des TIC ; il s'agit aussi, avec l'Union, d'encourager le **développement d'une industrie européenne performante**. Pour renforcer davantage sa position dans le secteur, la France se concentre sur quelques axes essentiels, notamment à travers les dispositifs précédemment évoqués :

a) Assurer la sécurité des réseaux et de l'information.

La sécurité des systèmes d'information revêt une importance stratégique pour le développement de la société de l'information. Les données numériques sont un support d'information fragile : insuffisamment protégées, elles peuvent subir des défaillances techniques ou être modifiées à l'insu de leurs utilisateurs, et ce d'autant plus que l'ouverture des réseaux facilite les possibilités d'attaque. Il importe donc absolument que le déploiement des TIC s'accompagne d'une prise de conscience des risques encourus et de la mise en place des moyens de protection nécessaires.

La France entreprend donc d'assurer le plus grand niveau possible de sécurité. Des mesures importantes ont déjà été prises dans deux directions fondamentales. D'une part, une réglementation encadrant les échanges dématérialisés a été mise en place (loi pour la confiance dans l'économie numérique, réglementation sur la signature électronique). D'autre part, des actions de soutien à la R&D sont prévues pour développer des outils et ses services de sécurité dans un cadre normatif communautaire. Pour prendre des exemples concrets, d'importants travaux ont été engagés en matière de signature électronique, de protection de réseaux d'entreprises ou de sécurité des cartes à puces. Des financements ont également été apportés à des projets visant à créer des produits et services conçus pour assurer la protection des mineurs et de la vie privée, et à lutter contre les « spams ».

b) Assurer la couverture de toutes les communes en haut débit et en téléphonie mobile

En ce qui concerne la téléphonie mobile, un programme, regroupant l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs, vise à couvrir d'ici 2007, pour les clients des trois opérateurs mobiles français, l'intégralité des quelques 3 000 communes en « zone blanche » (c'est-à-dire qui ne sont desservies aujourd'hui par aucun opérateur).

Pour le haut débit, l'objectif pour 2007 est l'accessibilité pour 80 % des habitants de chaque commune. Les petites communes isolées, quant à elles, devront pouvoir bénéficier d'un raccordement à haut débit au moins pour la Mairie et un autre point (école, commerce...) accessible au public. De plus, les principales zones d'activités devront bénéficier d'une offre de très haut débit (100 Mbits/s) abordable.

Ces objectifs seront atteints grâce à une combinaison de facteurs, notamment :

- l'équipement intégral du réseau de l'opérateur historique en ADSL (98 % des lignes seront éligibles fin 2006) et les investissements des opérateurs alternatifs ;
- les projets haut débit des collectivités locales s'appuyant sur la nouvelle capacité qui leur a été accordée en juin 2004 par la loi, et avec le soutien financier de l'Etat et de l'Union européenne (notamment à travers le Feder) ;
- le soutien au développement des technologies alternatives : satellite, Wifi, CPL (courant porteur en ligne, technologie d'accès à internet via le réseau électrique), BLR (boucle locale radio, par opposition à la boucle locale classique).

c) Favoriser une large diffusion de ces technologies auprès des PME

Dans cette optique, plusieurs mesures ont déjà été prises. Ainsi, le gouvernement a décidé le lancement en septembre 2005 d'un « Plan d'action TIC-PME 2010 ». Ce plan comprend

un appel à projets doté de 7 millions d'euros. Son objectif est de développer la mise en oeuvre d'outils dans les entreprises d'une même filière permettant la création d'une « chaîne numérique » sur le modèle de celles mises en place dans certains secteurs (aéronautique, automobile). Ce dispositif s'ajoute à la mise en oeuvre, dans le cadre de la loi de finances pour 2005, d'un crédit d'impôt réservé aux PME qui investissent dans leurs systèmes d'information et leurs réseaux de communication.

d) faire de l'Etat un acteur essentiel de la société de l'information

En matière d'administration électronique, le programme gouvernemental ADELE (ADministration ELEctronique), mis en oeuvre sur la période 2004-2007 avec un budget de 1,8 milliard d'€ s'inscrit dans la stratégie de réforme de l'Etat. Son objectif est d'accélérer la diffusion des TIC dans l'administration, afin de répondre aux attentes des usagers et d'améliorer l'efficacité des services publics. Ses axes majeurs consistent à :

- **Faciliter le développement à grande échelle de services en ligne**, faciles d'emploi, accessibles à tous et à tout moment et qui inspirent confiance, avec, comme priorité, la constitution d'un portail personnalisé pour chaque usager, lui offrant un point d'accès unique à l'administration et un espace de stockage de ses données personnelles ;

- **Fournir, en coopération avec les collectivités territoriales, un service de proximité** à forte valeur ajoutée, basé sur l'expérimentation du concept de « guichet d'accueil polyvalent » ainsi que des outils permettant aux agents d'accéder aux informations pertinentes, tout en garantissant aux citoyens la sécurité des échanges et des données ;

- **Donner à l'administration électronique un cadre juridique global**, qui concerne la simplification des démarches administratives effectuées par voie électronique, la sécurité des échanges électroniques et les conditions de l'interopérabilité desdits échanges.

3.4 Assurer un fonctionnement plus sain des marchés, propice au pouvoir d'achat des ménages

Des marchés qui fonctionnent convenablement sont de nature à offrir des prix bas au consommateur, donc à soutenir son pouvoir d'achat. Pour assurer ce fonctionnement sain des marchés, il faut parfois que la puissance publique définisse les règles du jeu.

a) promouvoir une concurrence plus saine dans le secteur du commerce

Faisant de la défense du pouvoir d'achat des consommateurs une de ses priorités d'action, le gouvernement a entrepris de **moderniser les relations entre distributeurs et fournisseurs dans le secteur du commerce** afin de mettre fin à la dérive haussière des prix des biens de grande consommation. Depuis la fin des années 1990, les prix des produits de marque ont en effet augmenté plus vite que le rythme moyen de l'inflation. Par ailleurs, le gouvernement veille également à **renforcer les droits des consommateurs**.

Moderniser les relations entre distributeurs et fournisseurs

Dans le prolongement de l'accord volontaire de baisse des prix suscité par le gouvernement en juin 2004, la « **loi pour les petites et moyennes entreprises** » adoptée en juillet 2005

devrait permettre de renforcer la concurrence et de favoriser une baisse durable des prix pour le consommateur, en modifiant la législation existante dans un certain nombre de domaines sans remettre en cause les acquis de la loi « Galland » (qui a permis de protéger le commerce de proximité contre certaines pratiques prédatrices de la grande distribution). Les mesures prévues poursuivent les objectifs suivants :

- améliorer la définition du « seuil de revente à perte » afin d'amorcer un reflux des « marges arrières » (sommes versées par le fournisseur au distributeur en échange des services rendus par ce dernier pour promouvoir la vente de ses produits auprès des consommateurs)
- favoriser une concurrence plus saine, grâce à une meilleure transparence tarifaire, une limitation des « accords de gamme », un nouveau cadre juridique pour les enchères électroniques à distance et une modernisation du régime des sanctions.

Renforcer l'information et le droit des consommateurs

La « **loi tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur** » de janvier 2005 a clarifié les conditions de résiliation des contrats à durée déterminée comportant une clause de reconduction tacite, renforcé l'encadrement des « crédits renouvelables » et libéralisé la publicité du crédit gratuit. Un recensement des « clauses abusives » qui doivent être prohibées par le code de la consommation, est également en cours.

Parmi les réformes à venir, la **transposition de la directive européenne sur « les pratiques commerciales et déloyales »** de mai 2005 apportera une garantie supplémentaire aux consommateurs contre les agissements trompeurs et agressifs, et la transposition complète des directives européennes sur le gaz et l'électricité intensifiera aussi leur protection dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de ces secteurs.

A l'initiative du Président de la République, un groupe de travail (composé de professionnels, de représentants des consommateurs et de juristes) mène depuis quelques mois une réflexion en vue de permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'engager des « **actions collectives** » **en cas d'abus sur le marché**. A la lumière des conclusions de ce groupe, le gouvernement préparera un nouveau projet de loi.

Le gouvernement entreprend de **renforcer la défense des consommateurs** en modernisant le Conseil National de la Consommation et en lançant une vaste concertation en vue d'adapter les sources de financement des associations, de développer une culture de médiation dans les litiges entre consommateurs et professionnels et de mieux organiser l'information et l'assistance des consommateurs.

b) Poursuivre l'ouverture à la concurrence des industries de réseau en garantissant l'accessibilité du service public à l'ensemble des usagers et des territoires

Le gouvernement poursuit l'ouverture à la concurrence des industries de réseaux, en cohérence avec les directives européennes, avec le double souci de favoriser les baisses de prix des services commerciaux et de maintenir la qualité et l'accessibilité des activités de service public, dans les meilleures conditions, à l'ensemble des territoires et des usagers.

Dans les **secteurs de l'électricité et du gaz naturel**, la transposition des deux directives européennes de juin 2003 sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz s'est achevée à

travers l'adoption de la « loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières » d'août 2004 qui a parachevé le cadre de l'ouverture à la concurrence sur la période 2004-2007. Cette loi a notamment transformé EDF et GDF en sociétés et introduit une séparation juridique et comptable entre gestion des réseaux d'une part, production et fourniture d'électricité d'autre part. Désormais, avec un système d'accès aux réseaux réglementé, c'est-à-dire avec des tarifs fixés sur proposition de l'autorité de régulation (la Commission de régulation de l'énergie, CRE) indépendante et spécialisée, dotée des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, le marché de l'électricité en France est devenu transparent et non discriminatoire. Dans ces conditions, la concurrence se développe. Le marché du gros est en croissance continue tandis que, sur le marché e détail, environ 240 000 sites ont exercé leur éligibilité au 1^{er} juillet 2005. Si EDF reste largement majoritaire dans la production, les producteurs alternatifs (Endesa, Suez...) consolident progressivement leur implantation en France. Au total, le niveau des prix en France est très honorable par rapport à nos principaux partenaires.

Dans le **transport ferroviaire**, les dispositions réglementaires prévues par les directives européennes du « premier paquet » ont été transposées en mars 2003 ouvrant les services internationaux de fret sur le réseau trans-européen à la concurrence. La transposition du « deuxième paquet » est en cours de mise en œuvre, conformément aux échéances retenues, et les pouvoirs publics se sont engagés à libéraliser tous les services de fret ferroviaire, y compris le cabotage, d'ici la fin mars 2006.

Pour le **secteur autoroutier**, le gouvernement a entrepris de moderniser le cadre contractuel liant l'Etat aux sociétés concessionnaires d'autoroutes au cours des dernières années avant d'accélérer le désengagement commercial de l'Etat du secteur, à travers le lancement en juillet 2005 de la cession de sa participation dans les sociétés Autoroute du Sud de la France, Autoroutes Paris Rhin Rhône et Sanef (voir également ci-dessous).

Pour les **infrastructures aéroportuaires et portuaires**, le gouvernement a pris des dispositions législatives en 2005 pour transformer Aéroports de Paris en société anonyme, avec la possibilité d'ouvrir son capital à des investisseurs privés, et mettre en place une nouvelle régulation en vue d'améliorer la qualité du service public et de mieux définir le partage des responsabilités entre l'Etat et les opérateurs aéroportuaires.

Dans le **secteur postal**, la « loi relative à la régulation postale » de mai 2005 achève la transposition de la directive européenne de 1997 modifiée en 2002, en encadrant une ouverture progressive du secteur à la concurrence, et elle modernise le code des Postes et Télécommunications pour permettre à La Poste de se préparer dans de bonnes conditions à cette ouverture. Elle autorise en outre la Poste à créer un établissement de crédit postal, qui pourra proposer des prêts immobiliers sans épargne préalable.

Dans le **secteur des télécommunications**, le cadre réglementaire a été profondément remanié avec l'adoption de trois lois en 2003-2004, qui ont transposé les directives du « paquet télécoms » et qui ont permis de : définir un cadre réglementaire harmonisé pour l'ensemble des réseaux, d'élargir les pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) en lui donnant plus de souplesse dans son action, de refondre les modalités de fourniture de service public des télécommunications et de moderniser la gestion des fréquences radioélectriques.

c) Améliorer l'efficacité et la régulation du secteur financier

D'importantes réformes ont déjà été engagées ces dernières années pour renforcer la régulation et la supervision de ce secteur, accroître la transparence et la concurrence des services bancaires, favoriser une meilleure allocation de l'épargne et développer l'accès au crédit en vue de soutenir la consommation et de renforcer les canaux de transmission de la politique monétaire à l'activité. Ces initiatives s'inscrivent dans un cadre désormais pleinement européen, qui a fait l'objet avec la mise en place du « Plan d'action pour les services financiers » d'une impulsion très forte au cours des cinq dernières années, permettant d'engager un mouvement sans précédent d'unification et de modernisation du marché intérieur des services financiers.

Renforcer et rationaliser la supervision du secteur financier

La « loi de sécurité financière » adoptée en 2003 a lancé la modernisation désormais achevée de nos autorités de contrôle des activités financières, en fusionnant les autorités de contrôle des marchés au sein de l'Autorité des marchés financiers et celles de contrôle des assurances et des mutuelles au sein de la Commission de contrôle des assurances et des mutuelles de prévoyance, et en organisant le rapprochement entre cette dernière et la commission bancaire. Parallèlement, les instances consultatives communes des secteurs de la banque et de l'assurance ont été regroupées et redynamisées avec la création du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière et du Comité consultatif du secteur financier. Elle a aussi permis de renforcer la protection des consommateurs et de moderniser le cadre de contrôle des comptes et du gouvernement d'entreprise.

Favoriser la concurrence bancaire et l'accès des personnes fragiles aux services bancaires

Dans le cadre d'un plan d'action élaboré devant le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), les banques ont pris un certain nombre d'engagements qui devraient faciliter leurs relations avec leur clients et favoriser une saine concurrence dans la banque de détail. Ces engagements, qui ont donné lieu à de premières actions et qui continueront à faire l'objet d'un suivi régulier à l'avenir, visent à améliorer les relations contractuelles entre les banques et leur client, favoriser la transparence des services et la mobilité des clients, ouvrir aux personnes les plus fragiles l'accès aux services bancaires et rétablir un meilleur équilibre dans la facturation des incidents de paiement. Ce plan s'est accompagné de l'autorisation de la rémunération des comptes courants, afin de multiplier les vecteurs de concurrence.

Les dernières banques publiques (Crédit Lyonnais et CDC-Ixis) ont été privatisées. L'évolution vers un statut de droit commun des services financiers de La Poste est prévue par la loi pour le 1^{er} janvier 2006, sous réserve de l'agrément des autorités bancaires.

Favoriser une meilleure allocation de l'épargne

Le gouvernement a pour objectif de favoriser davantage l'épargne financière en actions, qui reste très en retrait en France par rapport à l'épargne obligataire et réglementée, afin de

favoriser une épargne mieux adaptées à la retraite et d'un meilleur rendement, et de faciliter le financement des entreprises.

La réforme des modalités de fixation des taux des comptes et plans d'épargne réglementée (notamment du Livret A) mise en œuvre en juillet 2003, a marqué un grand pas dans la modernisation de notre système d'épargne réglementée : la rémunération est désormais fondée sur des taux de marché.

La réforme des retraites de 2003 a conduit à mettre en place deux nouveaux produits d'épargne adaptés à la constitution d'une épargne retraite en complément des régimes par répartition : le Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), qui est un contrat d'épargne salariale au sein de l'entreprise, et le Plan d'épargne retraite populaire (PERP), qui est un contrat souscrit à titre individuel auprès des sociétés de prévoyance, des mutuelles et des assurances. Ces produits bénéficient d'incitations fiscales adaptées et devraient contribuer à renforcer l'épargne des ménages en actions.

Plus récemment, la « loi pour la confiance et la modernisation de l'économie » contient des mesures visant à réorienter l'assurance-vie vers les marchés d'action (possibilité de transformer les contrats d'assurance-vie en euros en contrats « multi-supports » pouvant comporter une partie en action, création d'un cadre prudentiel plus favorable aux actions).

Développer le crédit

Le recours par les ménages au crédit reste en France nettement moindre qu'en Europe. Il y a donc là un potentiel de croissance non utilisée que le gouvernement cherche à mobiliser. Une réforme du cadre légal des sûretés est en cours d'élaboration. Elle facilitera l'apparition de crédits hypothécaires « rechargeables » et de prêts viagers hypothécaires. Elle devrait favoriser une meilleure intégration de la valeur de la garantie sous-jacente dans l'octroi des crédits. En excluant la possibilité de réévaluation à la hausse du bien immobilier, elle permettra de surcroît d'éviter les effets pro-cycliques risqués à l'œuvre dans certains pays².

d) Moderniser le financement des PME et de l'innovation

Modernisation des outils de capital-investissements

Les outils de capital-investissement (fonds communs de placement à risques, sociétés de capital-risque, fonds communs de placement dans l'innovation, fonds d'investissement de proximité) ont été modernisés en 2004 et 2005, notamment :

- les investissements dans les entreprises cotées de capitalisation inférieure à 150M€ sont pris en compte dans leur quota d'investissement obligatoire à hauteur de 20% de l'actif ;
- la fiscalité des personnes morales investissant dans de tels véhicules, par homogénéité avec la fiscalité des investissements directs dans les entreprises non cotées, va être progressivement annulée s'agissant des plus-values de cessions sur titres de participations ;
- les possibilités d'investissements intermédiés via des holdings ou des fonds de fonds seront étendues et simplifiées.

² Il a également demandé au Comité consultatif du secteur financier de mener une étude approfondie sur l'accès au crédit, afin notamment de vérifier si les mesures récentes en faveur du développement du micro-crédit, et celles envisagées en faveur du crédit hypothécaire, sont de nature à répondre à l'évolution de la demande

Création d'Alternext

Afin d'améliorer le financement des entreprises non cotées, et en particulier des PME, Alternext a été ouvert le 17 mai 2005. Il permet de combler le vide qui existait jusqu'alors entre le marché primaire qui n'admet à sa cote que des entreprises pouvant présenter, entre autres conditions, au moins trois années de comptes et le marché libre, ouvert à tous, mais offrant peu de garanties aux épargnants.

e) Améliorer la gouvernance des entreprises privées et publiques

Dans le secteur privé, améliorer le « gouvernement d'entreprise »

La période récente a été riche en amélioration des règles du gouvernement d'entreprise. La loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 a considérablement renforcé la transparence vis à vis des actionnaires. Ils sont dorénavant informés sur les méthodes de travail du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, ainsi que sur les procédures de contrôle interne mises en place par les sociétés. En outre, les transactions effectuées par les dirigeants sur les titres de la société font l'objet d'une communication sans délai et les sociétés de gestion d'OPCVM doivent rendre compte de l'exercice des droits de vote dans les participations qu'elles gèrent.

La loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et modernisation de l'économie a quant à elle renforcé la transparence de la rémunération des dirigeants : les rémunérations « différées » qui leurs sont octroyées seront désormais approuvées par l'assemblée générale des actionnaires dans le cadre des conventions réglementées et feront l'objet d'une information spécifique dans le rapport de gestion. L'Autorité des marchés financiers établit chaque année un rapport sur les informations publiées par les entreprises en matière de gouvernement d'entreprise, permettant ainsi de faire ressortir les meilleures pratiques.

Enfin, la transposition de la directive OPA va permettre quelques améliorations supplémentaires de la gouvernance des entreprises, notamment termes de protection des actionnaires minoritaires, tout en assurant une égalité entre entreprises européennes, conformément à l'objectif de la directive.

Renforcer la gouvernance des entreprises publiques

L'orientation générale retenue par l'Etat actionnaire est de se retirer du secteur concurrentiel, sauf lorsque des intérêts stratégiques majeurs sont en jeu, en cohérence avec les directives européennes et afin de permettre aux entreprises de gagner des marges de manœuvre nécessaires à leur développement. C'est dans ce contexte que s'inscrit notamment l'opération d'ouverture du capital de Gaz de France ainsi que le lancement de la cession des participations de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes (Autoroutes du sud de la France, Autoroutes Paris Rhin Rhône et Sanef) dont le produit servira au désendettement de l'Etat et au financement d'investissements porteurs d'avenir, à travers notamment la nouvelle Agence pour le financement des infrastructures de transport.

L'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques s'appuie quant à elle sur la création de **l'Agence des Participations de l'Etat** (APE) en 2003. Placée sous l'autorité d'un comité de direction réunissant l'ensemble des Ministres concernés sous la présidence

du Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie, et rattachée au Directeur général du Trésor et de la politique économique, cette agence est désormais l'interlocuteur privilégié des dirigeants des entreprises publiques. Elle a pour rôle de valider et suivre la mise en œuvre de la stratégie de ces entreprises, contrôler les risques et la qualité de gestion, rechercher la valorisation du patrimoine de l'Etat.

3.5. Favoriser la cohésion et l'attractivité des territoires

a) Prendre part à la relance des grands chantiers d'infrastructures européens

Transports

Parmi les principales initiatives prises dans ce sens, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 18 décembre 2003 a jeté les bases d'**une programmation ambitieuse de grands projets d'infrastructures de transports**, en vue d'insérer les régions dans l'espace européen et mondial dans un souci de préservation de l'environnement.

Pour conduire cette politique, le Gouvernement a décidé **la création de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport** de France (AFITF), chargée de porter les financements de l'Etat dans les grands projets requérant des subventions publiques. Le Gouvernement a, début septembre, adopté des mesures destinées à garantir le financement de cette agence : l'AFITF recevra une dotation exceptionnelle de 4 milliards issue de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Elle bénéficiera également de trois autres recettes, la taxe d'aménagement du territoire assise sur les péages autoroutiers, la redevance domaniale versée par les sociétés d'autoroutes et une partie du produit des amendes radar.

La relance des investissements publics en infrastructures de transport est fondée sur la volonté **d'améliorer la compétitivité du territoire français et d'accroître ainsi son potentiel de croissance de long terme** dans le cadre d'un développement durable. A cette fin, les subventions publiques seront dirigées vers des investissements dont l'utilité est avérée pour la collectivité, qui ont un impact sur la réalisation du marché intérieur et favorisent les modes de transport respectueux de l'environnement. Ils bénéficieront d'un cofinancement européen dans le cadre des projets prioritaires RTE (réseaux trans-européens).

Le Gouvernement a ainsi confirmé, début septembre, le lancement des grands projets arrêtés en CIADT, notamment le TGV Rhin-Rhône et l'autoroute Bordeaux-Pau en 2006 et le TGV Aquitaine début 2007. A ces projets s'ajouteront la desserte ferroviaire de l'aéroport Charles-de-Gaulle, l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg et la liaison A4-A86 à l'Est de Paris. Le Gouvernement a manifesté son souhait d'une relance des négociations avec l'Espagne sur la mise en place d'une première autoroute de la mer en 2006.

Cette politique d'investissement public au service de la croissance visera également à accélérer le développement de transports collectifs urbains qui soient à la fois pratiques et économes en énergie. Outre une dotation de 100 millions d'euros de l'AFITF, cette politique recevra 300 millions d'euros en 2006 sous forme de prêts préférentiels de la Caisse des dépôts et consignations.

Energie

S'agissant des infrastructures électriques et gazières, leur développement en France et au niveau européen se poursuit afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement de notre territoire.

En matière de production, la prochaine programmation pluriannuelle des investissements (PPI) électriques devrait permettre de planifier la construction de nouveaux moyens pour répondre à la demande, comme le projet EPR Flamanville et les différents projets de cycles combinés à gaz (Suez, Gaz de France, Snet). Une PPI gazière devrait également être élaborée d'ici la fin de l'année en intégrant les futurs projets d'investissements comme la construction du terminal méthanier de Fos Cavaou dont la mise en service est prévue pour 2007.

En matière de transport d'électricité et de gaz de grands projets d'investissement vont être engagés. Sur le plan national on peut citer le doublement de l'artère de Guyenne afin de décongestionner le sud ouest de la France en matière d'approvisionnement gazier, le bouclage de la desserte électrique du Sud-est de la France par une nouvelle ligne à très haute tension (THT) de 400 kV, l'alimentation électrique des nouvelles lignes à grande vitesse ferroviaires ou la ligne THT Contentin Maine nécessaire à l'évacuation de la production électrique du futur EPR Flamanville.

Sur le plan européen le travail sur les interconnexions devra se poursuivre, notamment pour atteindre l'objectif de 10% fixé par la Commission européenne en matière électrique, et assurer une meilleure gestion des flux.

b) Favoriser la cohésion et le développement durable des territoires

Les politiques françaises d'aménagement du territoire, en synergie avec la politique de cohésion européenne, répondent aux objectifs de la stratégie de Lisbonne révisée (économie de la connaissance, développement de l'accessibilité des territoires en termes de transports comme de technologies de l'information et de la communication).

Le Gouvernement poursuit son action destinée à renforcer la compétitivité des territoires. Il a ainsi annoncé la création d'un Comité interministériel à la compétitivité des territoires qui permettra de mieux accompagner les mutations économiques. Ce Comité encouragera les secteurs qui souffrent de difficultés conjoncturelles ou de problèmes d'adaptation, mais qui ont tous les moyens de rester compétitifs (secteurs du bois ou du cuir par exemple).

La politique du Gouvernement vise par ailleurs à favoriser la cohésion territoriale, en s'appuyant sur les volets suivants :

La politique de développement rural : affirmée lors du CIADT du 3 septembre 2003, elle a pour objectif de favoriser l'attractivité des territoires ruraux à travers, notamment, le soutien à l'ingénierie de projets et au développement des entreprises, l'accès à des services de qualité, la réduction de la fracture numérique, l'amélioration des transports, l'accueil de nouveaux actifs ;

La politique de la ville : les orientations retenues en la matière s'inscrivent d'une part dans le cadre du plan de rénovation urbaine, qui dégage des moyens importants pour la rénovation physique des quartiers en difficulté (via l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) et leur développement économique (zones franches urbaines), d'autre part dans le cadre du plan de cohésion sociale, qui engage des politiques de long terme en faveur de l'égalité des chances entre les territoires (réforme de la dotation de solidarité urbaine) et les personnes (lutte contre les discriminations, réussite éducative).

La **qualité des services au public** conditionne souvent l'accueil de nouvelles populations et de nouvelles activités. L'Etat, les collectivités locales, mais également les prestataires privés, doivent désormais établir ensemble des projets de services cohérents sur chaque bassin de vie en adaptant l'offre aux évolutions des besoins, notamment en améliorant l'accessibilité et la qualité grâce aux TIC, à la polyvalence des administrations et à la mutualisation avec des prestataires privés.