
Projet de Rapport de suivi 2009 du Programme National de Réforme

France

Version du 31 juillet 2009
(Informations à jour au 30 juin 2009)

Version en projet

Introduction générale

(rédaction en septembre)

SOMMAIRE

<u>LA REPOSE A LA CRISE FINANCIERE ET LE PLAN DE RELANCE FRANCAIS</u>	<u>3</u>
<u>CROISSANCE DURABLE, INNOVATION ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES</u>	<u>13</u>
<u>DES OPPORTUNITÉS POUR TOUS</u>	<u>39</u>
<u>ASSURER LA SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES</u>	<u>54</u>
<u>PROJET DE CONTRIBUTION FRANCAISE SUR L'AVENIR DE LA STRATEGIE DE LISBONNE APRES 2010</u>	<u>64</u>

LA REPONSE A LA CRISE FINANCIERE ET LE PLAN DE RELANCE FRANÇAIS

Face à la crise économique et financière, l'économie française a démontré une certaine résistance qui s'explique par plusieurs facteurs : d'une part la France a bénéficié d'une croissance équilibrée au cours des années qui ont précédé la crise (aucun secteur ne tirant à lui seul l'économie), d'autre part, le taux d'endettement des ménages en France est plus faible que la moyenne européenne, et enfin, le pays dispose de stabilisateurs automatiques puissants qui jouent de façon importante en période de ralentissement, notamment à travers une baisse des recettes fiscales (assises, pour partie, sur la masse salariale) et un système de protection sociale efficace (notamment en termes d'assurance chômage et de santé).

Le gouvernement est intervenu dès l'automne 2008 auprès des établissements bancaires et financiers afin d'apporter une réponse ciblée à la crise financière.

En complément des mécanismes « amortisseurs », le Gouvernement a annoncé en décembre 2008 un Plan de relance d'un montant de près de 26 milliards d'euros afin de soutenir l'activité. Le Plan de relance a été complété par des mesures sociales le 18 février 2009 afin d'en renforcer les volets « emploi » et « solidarité » d'un volet « social », à hauteur de 2,6 milliards d'euros. Par ailleurs un certain nombre de mesures engagées au cours des derniers mois ont également contribué au soutien de l'activité. Au total, le montant de l'impulsion budgétaire de l'Etat français représente plus de 45 milliards d'euros injecté dans l'économie. L'ensemble des acteurs publics sont impliqués dans sa mise en œuvre.

L'accent a été mis en priorité sur des dépenses d'investissement : non seulement l'investissement public joue favorablement sur le potentiel de croissance de l'économie mais ses impacts à court terme sur l'activité sont aussi plus importants que ceux engendrés par des allègements d'imposition (dont le multiplicateur fiscal est plus faible). Les secteurs des transports, de l'énergie, du bâtiment et de l'enseignement supérieur et de la recherche sont particulièrement mobilisés.

Les mesures d'aide à la trésorerie, telles que le remboursement avancé des créances de l'Etat aux entreprises, qui représente un effort de plus de 9 milliards d'euros, permettent de préserver le potentiel de l'économie en capital physique et humain, sans alourdir les finances publiques dans la durée. Plusieurs fonds de soutien au crédit et au financement de l'économie ont vu leurs moyens renforcés afin de soutenir l'investissement privé. Parallèlement, des mesures ont permis de soutenir le financement des secteurs les plus touchés par la crise

Le volet du Plan de relance destiné au soutien des ménages les plus fragilisés par la crise représente un effort de près de 8 milliards d'euros pour 2009-2010. Il comprend des mesures de soutien à l'emploi et aux revenus des ménages, telle que la Prime de Solidarité Active (dont le versement a précédé la mise en place du RSA), et l'augmentation du minimum vieillesse. Il permet de cibler l'intervention de l'Etat au bénéfice des franges les plus modestes de la population tout en prolongeant les réformes structurelles en cours.

L'objectif de stabilisation et de gestion de la crise ne remet pas en question l'exigence de consolidation du solde public français à moyen terme. Ainsi, en cohérence avec les recommandations de la Commission européenne, près de trois quarts des mesures prises dans le cadre de l'effort de relance sont à la fois rapides, ciblées et temporaires, respectant la règle des « 3T » (« *timely, targeted, temporary* »). La crédibilité du cadre budgétaire apparaît d'ailleurs comme une condition nécessaire pour garantir l'efficacité de la relance dans une période de récession et de grande incertitude.

Afin de garantir la bonne exécution et le caractère temporaire du Plan de relance, son exécution a été confiée à un Ministre dédié, et les crédits relevant du plan de relance ont été inscrits sur une mission du budget de l'État « de relance de l'économie », créée spécifiquement pour une durée de deux ans.

Ce dispositif inédit de « monitoring » permet de suivre la mise en œuvre des mesures et d'en identifier l'impact sur les finances publiques, tout en s'assurant que les moyens effectivement engagés n'interfèrent pas avec les autres opérations courantes de l'État et ne soient pas pérennisés.

1. Maintenir le financement des entreprises et soutenir l'investissement

Les autorités publiques ont développé une série d'initiatives pragmatiques et innovantes pour maintenir la fluidité du financement de l'économie et éviter que les banques ne réduisent brutalement leur offre de crédit, en lien avec les cadres temporaires adoptés par la Commission en matière d'aides d'Etat au secteur financier et au financement de l'économie. Outre une intervention de l'Etat auprès des établissements financiers, de nouvelles institutions de financement ont vu le jour et les institutions existantes ont bénéficié de moyens renforcés afin de faciliter leur intervention auprès des entreprises, notamment des PME. Ces actions ont été complétées par des initiatives ciblées en vue de soutenir les efforts d'investissement du secteur privé. Une attention particulière a par ailleurs été portée au secteur de l'automobile, particulièrement touché par les effets de la crise.

Le maintien des crédits bancaires

Le dispositif de refinancement mis en place vise à desserrer la contrainte sur l'activité de crédit à l'économie dans un contexte de tensions très fortes sur les marchés. Il repose sur la mise en place de la Société de Financement de l'Economie Française (SFEF) qui a pour mission d'émettre des titres garantis par l'État afin d'octroyer des prêts aux établissements de crédit en France¹. La SFEF finance ces prêts par des émissions obligataires (54,5 milliards d'euros à fin avril dont deux émissions en dollars). De plus, les établissements de crédit peuvent bénéficier d'un renforcement de leurs fonds propres via la souscription, par la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE), de titres émis par ces établissements. La Commission européenne a autorisé l'émission de deux tranches de montants respectifs de 10,5 milliards (réalisée le 11 décembre 2008) et de 11 milliards d'euros (ouverte jusqu'au 31 août 2009).

En contrepartie, les établissements de crédit bénéficiaires se sont engagés à maintenir un rythme de croissance stable de leurs encours de crédits, de 3,5% en moyenne, jusqu'au mois de décembre 2009. Le rythme de croissance des crédits est vérifié mensuellement par l'Observatoire du crédit².

Le remboursement anticipé des créances de l'Etat

L'Etat a procédé au remboursement anticipé de plusieurs catégories de créances : les reports en arrière, ou « carry-back », des déficits sur l'impôt des sociétés ont été remboursés de façon anticipée à hauteur d'1 milliard d'euros au printemps 2009, le remboursement des excédents d'acomptes d'impôt sur les sociétés a été effectué dès le mois de janvier 2009 (avec un trimestre d'avance), et le remboursement de la TVA a été mensualisé. L'Etat a également anticipé le remboursement aux entreprises

¹ Dans la limite de 265 milliards d'euros.

² http://www.minefe.gouv.fr/themes/secteur_bancaire_financier/banque/observatoire_credit.html

³ Voir également la section « Assurer le transfert de connaissances de la recherche publique vers l'entreprise et soutenir l'innovation dans les entreprises ».

du crédit d'impôt recherche³ qu'il leur aurait normalement restitué de façon étalée sur 3 années ; les remboursements s'élevaient déjà à plus de 2,4 milliards d'euros au 2^{ème} trimestre 2009 et devrait concerner près de 5 000 entreprises, dont plus de 90% sont des PME pour un montant total de 3,8 milliards d'euros.

Pour l'ensemble de ces mesures de remboursement, près de 6,8 milliards d'euros avaient déjà été versés au deuxième trimestre 2009⁴ sur un total prévu de 9,2 milliards en 2009.

Le renforcement des moyens de financement d'OSEO

Dans le cadre du plan de soutien au financement des PME et du plan de relance annoncés fin 2008, OSEO a vu sa capacité d'intervention renforcée, à travers:

- L'augmentation de 2 milliards d'euros de la capacité d'intervention en financement sur 2 ans ;
- L'augmentation de sa capacité d'intervention sur les produits de garantie existants (+2 milliards d'euros de prêts pouvant bénéficier d'une garantie sur deux ans) ;
- La création de nouveaux produits de garantie de crédit court terme au profit des PME (4 milliards d'euros de prêts pouvant bénéficier d'une garantie) et des entreprises de taille intermédiaire (1 milliards d'euros) – dont une partie pourra bénéficier d'une quotité garantie jusqu'à 90% conformément au Cadre temporaire pour les aides d'Etat adopté par la Commission mi-décembre 2008.

A fin juin 2009, plus de 8500 entreprises avaient bénéficié de garanties de prêts d'OSEO, pour un encours de 1,46 milliards d'euros.

Le soutien à l'assurance-crédit

Un dispositif public d'accompagnement et de soutien à l'assurance-crédit a été mis en œuvre en partenariat avec les assureurs-crédit, afin de garantir aux entreprises les créances non couvertes par les assureurs crédit. Le Complément d'Assurance-crédit Public « CAP » est destiné aux entreprises dont l'assureur crédit diminue le montant de sa garantie sans toutefois l'annuler. « CAP + » est destiné aux entreprises ayant perdu la totalité de la couverture « assurance crédit ». Au 1^{er} mars, CAP a permis de garantir 100 millions de crédits grâce à l'intervention de la caisse centrale de réassurance dont l'Etat est actionnaire à 100%.

La création du Médiateur du crédit

Un Médiateur du crédit a été nommé en octobre 2008 pour aider les entreprises rencontrant des difficultés de financement bancaire. Fin mai 2009, le Médiateur du crédit avait ainsi accepté et pris en charge plus de 10 000 dossiers contribuant ainsi à conforter près de 5 000 entreprises dans leur activité. Le dispositif a ainsi permis de débloquer près d'1 milliard d'euros de crédit hors écrasement des dettes et de préserver plus de 90 000 emplois. En outre, le Médiateur a signé une convention de partenariat avec les investisseurs privés afin de renforcer les fonds propres des entreprises en médiation.

La création du Fonds stratégique d'investissement

Outil de politique industrielle particulièrement réactif, le Fonds stratégique d'investissement (FSI) a été créé en décembre 2008. Société anonyme détenue à 51% par la Caisse des Dépôts et 49% par l'État français, le FSI a déjà bénéficié d'une dotation d'1 milliard d'euros en liquidités (sur les 6 milliards prévus, en plus

⁴ Source : Rapport au Parlement sur la mise en œuvre du Plan de relance de l'économie, 2^{ème} trimestre 2009.

des 14 milliards de participations dans des entreprises). Le FSI est doté d'un Comité d'Orientation Stratégique, gardien de la cohérence et des équilibres de l'action du fonds. Il intervient, en investisseur avisé de moyen/ long terme, en apports en fonds propres dans des entreprises porteuses de projets créateurs de valeur et de compétitivité pour l'économie. Depuis sa création, le fonds s'est notamment engagé dans les domaines de l'aéronautique, de l'automobile, du bois et des biotechnologies.

L'exonération définitive de la taxe professionnelle pour les investissements réalisés en 2009

Les investissements en équipements et biens mobiliers réalisés entre octobre 2008 et décembre 2009 seront totalement exonérés de taxe professionnelle. Cette mesure, qui vise à inciter les entreprises à ne pas reporter les investissements initialement prévus en 2009, devrait coûter de 0,4 milliards d'euros en 2012 à 1,6 milliards d'euros en 2014. Le coût budgétaire serait ensuite dégressif à mesure que les biens sortent du bilan des entreprises. Cette mesure entre dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, dont la suppression doit intervenir à l'horizon 2010⁵

La mise en place d'un amortissement accéléré des investissements

Afin d'inciter les entreprises à poursuivre leur effort d'investissement en 2009, les coefficients d'amortissement dégressif des biens acquis, qui permettent des amortissements plus importants pendant les premières années, seront augmentés d'un demi-point pour les investissements réalisés entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009. Le principe de l'amortissement dégressif a par ailleurs été étendu aux entreprises commerciales possédant des immobilisations de type industriel. Le coût n'est pas définitif pour l'Etat mais constitutif d'une simple avance de trésorerie, qui contribuera au besoin en fonds de roulement des entreprises. Cette mesure présente un coût de 660 millions d'euros en 2010 et de 800 millions d'euros en 2011.

Les avances sur marché public

Concernant les marchés publics conclus entre l'Etat et ses prestataires, l'Etat verse actuellement jusqu'au 31 décembre 2009, une avance systématique de 20 % du montant initial du marché pour tous les marchés supérieurs à 20 000 euros et inférieurs à 5 millions d'euros.

Un soutien au financement du secteur automobile pour accompagner son ajustement

L'industrie automobile et sa chaîne de valeur, qui jouent un rôle particulièrement important sur les marchés de l'emploi européen et français, ont été particulièrement touchées dès le début de l'actuelle crise économique. Le 9 février 2009, les autorités françaises ont par conséquent adopté un « pacte automobile ». Les mesures de soutien financier au secteur sont les suivantes :

- Une aide au financement des constructeurs automobiles à hauteur de 6,5 millions d'euros, sous forme de prêts bonifiés à cinq ans⁶, orientés vers le développement de technologies non polluantes.
- Un doublement de l'aide au financement des banques internes des constructeurs Renault et PSA, sous forme de prêts accordés par la SFEF. Cette aide permettra de maintenir une offre compétitive de prêts à la consommation.
- La mise en place d'un Fonds de garantie pour les prêts octroyés aux équipementiers et sous-traitants afin de faciliter leur accès au crédit.
- La mobilisation d'un « Fonds de modernisation des équipementiers

⁵ Voir également la section « Une fiscalité au service d'une économie plus compétitive ».

⁶ A ce jour Renault et PSA ont bénéficié d'un prêt de 3 Md€ et Renault Trucks d'un prêt de 250 M€

automobiles » disposant de 600 millions d'euros d'investissement de départ cofinancés par Renault, Peugeot et le FSI, pour participer à la consolidation des entreprises stratégiques de la filière.

- La mobilisation de 250 millions d'euros de prêts destinés à la participation au financement de programmes de R&D collaboratifs dans le prolongement du plan « véhicules dé-carbonés » (électriques, hybrides,...) et l'augmentation à hauteur de 50 millions d'euros de la dotation du fonds démonstrateurs de l'ADEME consacrée à ce type de projets.

La prime à la casse ou « bonus écologique » et le « malus écologique »

Une prime « environnementale » de 1 000 euros a été mise en place : elle est attribuée pour toute mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans et l'achat d'un véhicule neuf émettant moins de 160g de CO₂ (ou d'un utilitaire neuf léger pour les professionnels). Un malus est appliqué à l'achat de véhicules émettant plus de 160 g CO₂/km. Cette mesure apportera une contribution importante aux objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre. A fin juillet 2009, près de 280 000 « primes à la casse » ont été enregistrées.

2. Soutenir les investissements pour le futur

L'investissement public constitue l'un des moteurs du plan de relance et se décline au travers de différents volets. Les dépenses engagées dans le domaine des infrastructures de transport, du logement, des universités, ont aussi été l'occasion d'accentuer les investissements favorables à l'environnement

La contribution des collectivités territoriales à l'effort d'investissement est soutenue par le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Investir dans le secteur des transports peu polluants

En matière de transports, la mobilisation de l'État, des collectivités territoriales, et des entreprises ou établissements publics tels que RFF, VNF, la SNCF et la RATP va permettre notamment de :

- Préparer la mise en œuvre de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse⁷ ;
- Engager des travaux de régénération et de modernisation des voies ferrées ;
- Aménager des réseaux fluviaux afin de renforcer l'attractivité du réseau fluvial français et d'opérer à terme un transfert du fret routier ;
- Investir dans les ports maritimes métropolitains (Bordeaux, Dunkerque, La Rochelle, Marseille, Saint-Nazaire, Rouen) et d'outre-mer ;
- Accélérer la prolongation de lignes existantes du métro parisien et le remplacement de matériel roulant pour des lignes de transport en commun (RER, métro et bus).

Au 2^{ème} trimestre 2009, 194 millions d'euros ont été engagés et 48 millions d'euros payés au titre des dépenses dans le secteur des transports⁸. De leur côté, au 30 juin 2009, la RATP et la SNCF ont engagé respectivement 324 et 270 millions d'euros et décaissé 128 et 133 millions d'euros.

Les investissements dans le secteur de l'énergie

Dans le secteur de l'énergie, les investissements additionnels d'EDF (2,5 milliards d'euros) et de GDF Suez (200 millions d'euros)⁹ porteront sur la production et les réseaux de transport et de distribution.

Les investissements du secteur postal

Le secteur des services postaux de la Poste mènera des investissements, à hauteur de 600 millions d'euros, afin de moderniser ses installations et d'améliorer l'accueil dans les bureaux de poste.

Le FCTVA

Le FCTVA permet à l'Etat de compenser les collectivités locales de la TVA acquittée sur leurs dépenses d'équipement de l'avant-dernière année. La mesure du plan de relance relative au FCTVA consiste à avancer d'un an le remboursement des fonds du FCTVA aux collectivités qui s'engagent en contrepartie à accroître leurs dépenses d'investissement (les dépenses doivent être supérieures à leurs dépenses moyennes de 2004 à 2007). Au 2^{ème} trimestre 2009, plus de 19 500 conventions au titre du FCTVA avaient été signées entre l'Etat et les Collectivités, qui se sont engagées à investir 54,5 milliards d'euros.¹⁰

Le prêt à taux zéro

Le prêt à taux 0% pour l'achat d'un logement neuf a été doublé à compter du 15 janvier, afin d'aider les primo-accédants à la propriété. Cette mesure concerne 100 000 ménages à revenu modeste. Fin mai 2009, plus de 17000 prêts avaient été accordés.

⁷ Les lignes concernées sont la LGV Sud-Europe-Atlantique, la LGV Est, la LGV Bretagne-Pays de Loire et la LGV Rhin-Rhône

⁸ Source : Rapport au Parlement sur la mise en œuvre du Plan de relance de l'économie, 2^{ème} trimestre 2009.

⁹ <http://www.relance.gouv.fr/GDF-SUEZ.html> ; <http://www.relance.gouv.fr/EDF.html>

¹⁰ Idem note 7.

3. Investir dans l'enseignement supérieur, la recherche et les technologies d'avenir

Le volet budgétaire du plan de relance dédié aux secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche est de 731 millions d'euros. Le plan de relance contribue à asseoir la structuration en grands pôles de recherche et d'Enseignement supérieur et soutient la structuration et la mutualisation des forces de formation et de recherche. Au total, ce sont ainsi plus de 4,5 milliards d'euros que l'Etat engage, en plus de la loi de finances, dès 2009 dans l'Enseignement supérieur et la recherche, des secteurs dont les projets et les besoins, sur le plan immobilier notamment, auront un impact très important pour les professionnels du bâtiment, les artisans, les services et les PME innovantes.

Les efforts de relance dans l'Enseignement supérieur

Le volet « Enseignement supérieur », du plan de relance va jouer le rôle d'accélérateur des réformes pour porter les conditions de travail et d'études au niveau des standards internationaux. Il se traduit par :

- Un engagement de 47 millions d'euros supplémentaires pour le logement et la restauration universitaires ;
- La multiplication par deux des moyens consacrés aux bâtiments universitaires ;
- 75 millions d'euros consacrés au financement des études préalables à une mise en chantier rapide des projets du plan campus.

Les efforts de relance en faveur de la recherche

Sur le volet recherche, le plan de relance permettra :

- d'accélérer les financements dédiés aux très grandes infrastructures de recherche, avec 46 millions supplémentaires en 2009;
- de renforcer la mise en sécurité, la rénovation et l'équipement des organismes de recherche, grâce à 20 millions d'euros dédiés ;
- et enfin d'accélérer 3 chantiers, fondamentaux pour la compétitivité et l'excellence de la recherche française : 70 millions d'euros seront dédiés à un « Plan Nanotechnologies », 110 millions d'euros aux technologies de défense, et 40 millions d'euros pour les Fonds démonstrateurs dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Le volet numérique du plan de relance

En mai 2009, le gouvernement a annoncé plusieurs mesures en faveur du numérique dans le cadre du plan de relance : afin de soutenir le déploiement des réseaux numériques haut et très haut débit, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) investira 250 millions d'euros par an sur trois ans. Cette mesure complétera le volet du plan de relance européen sur le haut débit. Par ailleurs, 30 millions d'euros seront consacrés au développement du « *serious gaming*¹¹ ». Enfin, 20 millions d'euros seront investis dans des projets « web 2.0 » pour favoriser la modernisation de l'administration et l'accès aux données publiques.

4. Préserver les compétences et favoriser le retour en emploi

¹¹ Les *serious games* sont des logiciels de jeux utilisés à des fins de formation ou de simulation. Leur utilisation, initialement réservée au domaine médical et militaire pourrait s'étendre à de nombreux secteurs d'activité.

Un plan de mobilisation pour l'emploi a été décidé dès la fin de l'année 2008, pour répondre aux premiers effets de la crise. Ce plan de mobilisation vise essentiellement à soutenir l'offre d'emploi et à accompagner le retour à l'emploi des personnes touchées par la crise

Ces mesures ont été complétées en avril 2009 par le « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes »¹² destinés à encourager l'insertion durable de plus de 500 000 jeunes dans la vie active, avec un investissement de près de 1,3 milliards d'euros d'ici 2010.

La création du Fonds d'investissement social (FISO)

La création du Fonds d'investissement social (FISO), pour une durée de deux ans, a été décidée suite à la réunion du 18 février 2009 entre l'Etat et les partenaires sociaux, dans le but de coordonner les politiques de réponse à la crise en matière d'emploi et de formation professionnelle. Le fonds a vocation à garantir la cohérence des actions et des financements engagés, tout en préservant l'autonomie de gestion et de décision de chacun des partenaires. Il sera doté jusqu'à 3 milliards d'euros reprenant les interventions budgétaires de l'Etat dans le cadre de la mission Relance du budget de l'Etat (500 millions d'euros du plan de relance auxquels s'ajoutent 800 millions d'euros en collectif budgétaire, pour 2009) ainsi que ceux du fonds d'expérimentation en faveur de la jeunesse (150 millions d'€ sur deux ans), et la mobilisation par les partenaires sociaux des fonds de l'assurance chômage (150 millions d'euros) et de la formation professionnelle (360 millions d'euros) en lien avec les priorités du fonds. Le FSE sera également mobilisés dans ce cadre (160 millions d'euros sur deux ans). Les priorités du FISO sont les suivantes:

- Le soutien aux salariés et demandeurs d'emploi exposés à la crise (indemnisation du chômage partiel, prime forfaitaire pour les travailleurs précaires),
- L'appui à la reconversion des salariés licenciés économiques
- La formation des demandeurs d'emploi et des salariés les plus exposés à la crise (salariés en activité partielle et peu qualifiés),
- L'appui aux démarches territoriales et sectorielles de gestion de la crise,
- Le renforcement des politiques d'emploi et de formation professionnelle des jeunes (dispositifs en alternance notamment),
- Le renforcement des dispositifs de soutien à la création d'emploi (aide à la création d'emploi pour les demandeurs d'emploi, insertion par l'activité économique).

Les mesures de soutien à l'offre de travail

Afin d'éviter les licenciements économiques, le recours temporaire à l'activité partielle, ou « chômage partiel », a été étendu. Désormais, le volume d'heures de chômage partiel autorisé par salarié pour une entreprise est de 800 heures annuelles¹³ (au lieu de 600 h) et le niveau d'indemnisation des salariés a été augmenté à 60% du salaire brut (contre 50% auparavant) sur 12 mois. Les salariés intérimaires peuvent également bénéficier de ce dispositif. Les salariés sont invités à utiliser davantage les périodes d'inactivité pour renforcer leur employabilité à travers des mesures de formation professionnelle.

La mesure « zéro charges » pour les petites entreprises qui embaucheront en 2009 des

¹² Cf : fiche sur « Insertion des jeunes sur le marché du travail »

¹³ 1000 heures pour les secteurs de l'industrie automobile et textile, particulièrement touchés par la crise.

¹⁴ Source : Rapport au Parlement sur la mise en œuvre du Plan de relance de l'économie, 2^e trimestre 2009.

salariés de niveau de rémunération du SMIC doit permettre de soutenir la création d'emplois. Les petites et moyennes entreprises bénéficient également d'un assouplissement du recours au contrat à durée déterminée pendant une période limitée. Au total, fin juin 2009 plus de 350 000 embauches avaient fait l'objet d'une demande au titre du dispositif¹⁴.

Le contrat de transition professionnelle

Les dispositifs d'accompagnement pour la recherche d'emploi et la reconversion ont été renforcés. A ce titre, le Contrat de Transition Professionnelle (CTP) a déjà été étendu à 21 bassins d'emplois particulièrement touchés par la crise et pourrait l'être jusqu'à 40 bassins. Ce contrat permet aux salariés licenciés économiques de bénéficier d'un suivi particulier et de percevoir une allocation égale à 80 % de leur ancien salaire. Dans les entreprises concernées, le CTP remplace les conventions de reclassement personnalisé.

Le renforcement des actions de Pôle Emploi

Le service public de l'emploi est en première ligne dans la mise en œuvre des mesures de réponse à la crise sur le marché de l'emploi. La mise en place des contrats aidés et le suivi renforcé des bénéficiaires des minima sociaux sont au cœur de ce dispositif. L'augmentation temporaire des effectifs de Pôle emploi avec le recrutement de près de 2 000 agents permettra de faire face à l'afflux de demandeurs d'emploi. Le partenariat avec les opérateurs du secteur privé, telles que les entreprises de travail temporaire, est également renforcé.

L'insertion des jeunes dans l'emploi

Les actions en faveur de l'insertion des jeunes dans l'emploi portent en priorité sur les dispositifs de formation en alternance, et notamment « l'apprentissage ». A ce titre, une combinaison de mesures de soutien financier et de contrats aidés doit permettre d'augmenter significativement le nombre d'apprentis d'ici à juin 2010. Ainsi, à travers la mesure « Zéro charge » les entreprises recrutant des apprentis bénéficieront d'une aide compensant les charges sociales pour un an, ainsi que d'une prime de 1800 euros pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Le développement de 170 000 contrats de professionnalisation est engagé sur la période de juin 2009 à juin 2010. Pôle emploi est particulièrement mobilisé pour orienter les jeunes demandeurs d'emploi vers ce contrat, dont l'accès est élargi à de nouveaux publics, tels que bénéficiaires d'allocations de solidarité et de contrats aidés. Les jeunes faiblement qualifiés bénéficient de deux dispositifs spécifiques : les Ecoles de la deuxième chance et le Contrat accompagnement formation, pour la mise en place desquelles les Régions sont associées. Les soutiens à l'embauche en CDI de 50 000 jeunes actuellement en stage, le renforcement de contrats aidés pour le secteur marchand (50 000 jeunes supplémentaires en contrats initiative emploi) et pour le secteur non marchand (30 000 jeunes dans les collectivités locales) complètent cet effort en faveur de l'insertion des jeunes dans l'emploi.

Le financement de l'ensemble de ces mesures sera mobilisé par l'Etat dans le cadre du Fonds d'investissement social (FISO) et pourra être abondé par les partenaires sociaux.

5. Soutenir les personnes les plus fragilisées par la crise

Au sein des mesures du Plan de relance français, un volet important a été consacré aux actions en faveur des groupes les plus vulnérables. Ces mesures de soutien visent à renforcer la solidarité et à protéger les plus modestes en soutenant leur pouvoir d'achat. Elles constituent une réponse ciblée et temporaire, dans le prolongement des réformes structurelles engagées dans ce domaine.

*Soutenir le
pouvoir d'achat
des ménages
modestes*

Plusieurs mesures du volet social sont destinées à renforcer le pouvoir d'achat des ménages modestes :

- 4 millions de ménages ont bénéficié de la réduction d'impôt sur le revenu de la première tranche, avec un gain moyen par ménage de 200 euros.
- Des primes exceptionnelles ont bénéficié à différentes catégories de la population : une "prime de Noël" a été versée aux 1 294 000 allocataires de revenu minimum d'insertion (RMI) à l'hiver 2008 ; une prime exceptionnelle de 150 euros en juin 2009 a été attribuée à 3 millions de familles modestes ; 240 000 demandeurs d'emploi avec droits insuffisants ont bénéficié d'une prime de 500 euros ; des Chèques Emplois Services Universels d'une valeur de 200 euros ont été attribués à 1,5 millions de ménages modestes pour soutenir la création d'emplois dans le secteur des services aux personnes (garde d'enfants, aide à domicile) ; enfin, le versement d'une Prime de Solidarité Active (PSA) de 200 euros aux allocataires du RMI, de l'API et aux salariés modestes et chômeurs percevant des aides au logement, soit 4,2 millions de personnes, en avril a permis d'anticiper la mise en œuvre du RSA à compter de juin 2009.

*Hébergement et
aide alimentaire*

En matière d'hébergement des plus démunis, 80 millions d'euros vont compléter les dotations consacrées à l'humanisation et à la rénovation des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Les équipes de veille sociale et de travailleurs sociaux sont renforcées pour accompagner les personnes les plus en difficultés à accéder au dispositif d'hébergement et ensuite au logement. Un dispositif d'intermédiation locative est mis en place pour faciliter l'accès au parc privé de logements. L'Etat réalise enfin une augmentation de capital de 37 M€ d'Adoma pour augmenter sa capacité d'investissement en faveur des personnes qui n'ont pas accès au logement.

Au titre de l'aide alimentaire aux plus démunis, une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros offre un soutien aux associations. Par ailleurs, le Gouvernement s'est mobilisé en faveur du maintien du dispositif d'aide alimentaire au niveau européen.

FSE ET FEDER : CONTRIBUTIONS AUX MESURES PRISES EN REPONSE A LA CRISE

Le « plan européen pour la relance économique » proposé par la Commission européenne invite à une forte mobilisation des fonds structurels. La France a identifié trois axes prioritaires d'intervention à destination des personnes les plus fragilisées :

- Soutenir l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques. L'accent est mis sur la sécurisation des parcours professionnels et le reclassement des salariés. A cette fin, le FSE est engagé à hauteur de 20 millions d'euros sur deux ans pour le cofinancement des Contrats de transition professionnelle (CTP), en partenariat avec le fonds unique de péréquation (FUP), le FSE cofinancera des actions d'accompagnement de salariés exposés à la perte d'emploi ou en chômage partiel à hauteur de 80 millions d'euros en 2009.
- Favoriser l'accès à l'emploi, via des formations qualifiantes pour les demandeurs d'emploi, en lien avec les besoins identifiés sur le marché du travail.
- Apporter un soutien aux personnes les plus vulnérables, et d'accompagner la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), sous responsabilité des Conseils généraux.
- *Ouvrir l'accès du FSE, de façon temporaire à certaines actions conduites dans les entreprises de plus de 250 salariés.*

Concernant le soutien aux entreprises, l'accès des fonds pourra être élargi, de façon temporaire à certaines actions conduites dans les entreprises de plus de 250 salariés.

En ce qui concerne le FEDER, les efforts ont été intensifiés vis-à-vis des PME et de la mise en œuvre des dispositions issues du Grenelle de l'environnement :

- Accentuer le soutien aux projets innovants par l'apport de l'avance des crédits FEDER.
- Mettre en œuvre l'outil d'ingénierie financière JEREMIE pour faciliter l'accès des entreprises au capital investissement.
- Mobiliser les crédits à hauteur de 4% des enveloppes des programmes opérationnels en matière d'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les logements favorisant la cohésion sociale (soit environ 357,5 millions € sur la période 2007-2013).

1 CROISSANCE DURABLE, INNOVATION ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Malgré un contexte de sévère récession mondiale, la France a maintenu l'effort de réformes structurelles engagé depuis 2007, avec notamment pour objectif la poursuite de la modernisation de l'économie française, le soutien du développement des entreprises et la pleine prise en compte du développement durable.

Destinée à libérer les potentiels de croissance, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a réformé en profondeur les structures de l'économie française. Sa mise en œuvre est largement effective et constitue un chantier prioritaire qui touche le quotidien des entreprises quelle que soit leur taille : réduction des délais de paiements, création d'une Autorité de la concurrence, renforcement de l'attractivité la place financière de Paris, développement du capital risque, négociabilité des prix entre fournisseurs et distributeurs...

Un effort particulier a été réalisé en direction des petites et moyennes entreprises, à travers d'une part la poursuite de la déclinaison nationale du Small Business Act européen, d'autre part l'instauration du régime de l'auto-entrepreneur prévu par la Loi de modernisation de l'économie (LME) et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Les résultats sont d'ores et déjà perceptibles : au premier semestre 2009, 271 896 créations ont ainsi été comptabilisées.

L'année 2009 s'organise autour du progrès de l'avancement de deux grandes réformes amorcées en 2007-2008 : d'une part la mise en œuvre de la loi « liberté et responsabilité des universités » du 10 août 2007, qui donne à 20 universités, depuis le 1^{er} janvier 2009, des compétences élargies et une autonomie renforcée ; d'autre part la poursuite et l'approfondissement du Grenelle de l'environnement pour une croissance durable.

1. Faciliter la croissance des entreprises

Le soutien au développement des entreprises est au cœur de la stratégie du gouvernement pour favoriser la croissance, l'emploi, l'innovation et la compétitivité des PME sur les marchés européens et internationaux. A cette fin, le gouvernement poursuit activement la mise en œuvre du programme du Small Business Act européen (SBAE), de la simplification du droit et des démarches administratives.

1.1. Mobiliser les entrepreneurs, stimuler les créations d'activité

Le statut de l'auto-entrepreneur

Avec 327 400 entreprises créées, l'année 2008 est une année record en matière de créations d'entreprises ; ce chiffre devrait d'ailleurs être dépassé en 2009 compte tenu des statistiques du 1^{er} semestre 2009, avec 271 896 entreprises créées sur les 6 premiers mois de l'année 2009, soit 60 % de plus que sur la même période en 2008 et malgré un contexte économique beaucoup plus dégradé.

Ce niveau de création d'entreprises est dû notamment au succès du statut de l'auto-entrepreneur, introduit par la LME et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, qui a permis d'encourager les vocations entrepreneuriales : au 15 juillet 2009, 182 000 inscriptions avaient été validées par l'INSEE.

La priorité à la croissance des PME existantes

Avec un objectif de création de 2 000 entreprises d'au moins 500 personnes d'ici 2012, la priorité française est la croissance des PME existantes de façon à ce qu'elles soient mieux à même d'innover et d'être présentes sur les marchés internationaux. Le gouvernement cherche à mettre en place un environnement favorable au développement des entreprises de taille intermédiaire¹⁵, qui représentent 21% de l'emploi et 33% dans le secteur industriel. De nombreuses mesures ont été prises en ce sens, comme la priorité donnée aux ETI en ce qui concerne le financement sur fonds publics de l'innovation, l'ouverture de la garantie crédit d'OSEO aux ETI, l'apport de liquidités aux banques fléché vers les PME et les ETI grâce à la déconcentration des excédents d'épargne réglementée, selon le contrat signé avec OSEO dans le cadre du plan de soutien aux PME d'octobre 2009.

Le Small Business Act européen

Le gouvernement a engagé un ensemble d'initiatives pour mettre en œuvre le programme du Small Business Act européen (SBAE) afin de renforcer la compétitivité des PME : voir l'encadré ci-après

La déclinaison nationale du Small Business Act européen (SBAE)

Améliorer l'accès des PME aux financements

La France agit sur les deux leviers: le financement par endettement et l'apport de fonds propres.

(i) Accroître les fonds propres des PME françaises

Le gouvernement a mis en place avec succès des dispositifs qui orientent l'épargne des particuliers vers les PME pour renforcer leurs fonds propres.

930 millions d'euros ont été levés en 2008 pour améliorer les fonds propres des PME grâce à la loi TEPA, qui permet à un contribuable de déduire de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune une partie de l'investissement qu'il effectue dans une PME. Le nombre d'investisseurs providentiels (ou « *business angels* ») est estimé aujourd'hui à 6 000, et en augmentation : 61 réseaux de « *business angels* » exercent leur activité en France, contre 54 en 2007 et 30 en 2006. En application du cadre temporaire sur les aides d'Etat adopté par la Commission européenne le 17 décembre 2008, la loi de finances rectificative du 29 janvier 2009 prévoit de relever le plafond d'investissement pour les PME souhaitant bénéficier du régime de réduction d'ISF institué par la loi TEPA : le montant plafond des apports en capitaux passerait ainsi de 1,5 millions d'euros actuellement à 2,5 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2008 instaure un régime spécifique de réduction d'impôt en faveur des petites entreprises en phase de démarrage ou d'expansion, visant à promouvoir les investissements en capital dans les PME. Le nouveau dispositif majore de 20 000€ à 50 000€ (célibataires) et de 40 000€ à 100 000€ (couples mariés) le montant du plafond de versement ouvrant droit à réduction d'impôt en faveur des contribuables qui souscrivent en numéraire, à compter du 1er janvier 2009, au capital des petites entreprises non cotées (moins de 50 salariés ou dont le chiffre d'affaires ou le bilan sont inférieurs à 10 M€). La société bénéficiaire doit avoir moins de 5 ans d'existence et être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion.

Le dispositif France Investissement, mis en place en 2006, a déjà levé 1,3 milliard d'euros. Composé de

¹⁵ Une entreprise de taille intermédiaire (ETI) est une entreprise dont l'effectif est compris entre 250 et 5 000 personnes, dont le total de bilan n'excède pas deux milliards d'euros et dont le chiffre d'affaires demeure inférieur à 1,5 milliard d'euros.

fonds de fonds investissant dans des PME à forte croissance, France investissement devrait atteindre son objectif qui était de mobiliser 2,5 à 3 milliards d'euros en provenance d'investisseurs publics et privés à l'horizon 2012.

(ii) Faciliter le financement par crédit bancaire grâce à l'agence publique OSEO

OSEO¹⁶ est un établissement public qui a pour mission de promouvoir l'innovation, et de favoriser la création et le développement des petites et moyennes entreprises. Il intervient essentiellement dans le domaine du prêt ou de l'avance, d'une part en co-financement, sous forme de prêts à moyen et long terme (2,1 milliards d'euros en 2008 contre 1,9 milliard en 2007), et d'autre part à court terme, essentiellement sous forme d'avance (5,8 milliards d'euros). OSEO exerce par ailleurs une activité importante de garantie: 6,7 milliards d'euros ont été garantis en 2008, soit 17 % de plus qu'en 2007¹⁷. Sur l'ensemble de son activité de subventions et d'avances remboursables, OSEO a soutenu plus de 4000 projets d'innovation en 2008.

(iii) Réduire les délais de paiement afin de soulager la trésorerie des PME

La réduction des délais de paiement, prévue par la LME et effective depuis le 1^{er} janvier 2009, est un axe majeur du SBAE, dans la mesure où les délais excessifs pénalisent surtout les TPE-PME¹⁸.

Améliorer l'accès des PME aux marchés

(i) Marchés publics

Les modalités d'application de l'article 26 de la LME pour la passation des marchés publics de haute technologie avec les PME innovantes ont été définies par décret le 18 février 2009. A titre expérimental et pour cinq ans, les acheteurs publics peuvent réserver une part de leurs marchés publics aux PME innovantes (jusqu'à 15%). Ce dispositif peut s'appliquer aux marchés de haute technologie, de R&D et d'études technologiques portant sur des travaux, fournitures ou services et répondant à certaines conditions liées au niveau de leur caractère innovant.

(ii) Marchés internationaux

L'internationalisation des PME est un objectif majeur de la politique du gouvernement. Ainsi, l'agence Ubifrance a signé en 2008 un contrat avec l'Etat dans lequel elle s'engage à accompagner 10 000 nouveaux exportateurs d'ici à 2011. Cet accompagnement s'appuie également sur un volet de formation professionnelle et de développement des compétences des jeunes diplômés au travers du dispositif de volontariat international en entreprises.

Un environnement réglementaire répondant aux besoins des PME

(i) Une simplification générale et une réduction des charges administratives¹⁹

L'objectif du gouvernement est que toutes les entreprises puissent être créées en ligne dès janvier 2010 au moyen d'un guichet unique électronique permettant de faciliter l'accès à l'information sur la création et l'exercice des activités, le traitement des formalités administratives, le dépôt et le suivi des dossiers.

Le guichet dématérialisé sera le pendant des guichets physiques uniques qui seront mis en œuvre par les Centres de Formalité des Entreprises (CFE) à partir du 1er janvier 2010.

(ii) Atténuer l'effet des seuils financiers

La LME crée une période de gel expérimental sur trois ans des cotisations sociales de formation professionnelle (jusqu'à fin 2010) et un lissage sur quatre ans, pour les entreprises qui passent un des seuils de 10 ou de 20 salariés.

(iii) Faciliter la transmission d'entreprise

¹⁶ Voir également la section « Assurer un transfert de connaissances de la recherche publique vers l'entreprise et soutenir l'innovation dans les entreprises ».

¹⁷ Rapport annuel d'OSEO 2008

¹⁸ Voir infra, section « Réduire les délais de paiements ».

¹⁹ Voir également infra, section « Mieux légiférer ».

En France, 750 000 entreprises devront changer de main d'ici 10 ans, ce qui justifie la mise en place d'une politique volontariste en matière de fiscalité et d'accompagnement des repreneurs et des personnes qui transmettent. Outre la politique d'allègement des droits de mutation (abattement des droits de mutation et abaissement du taux d'imposition), le gouvernement a mis en place en octobre 2008 un plan national en faveur de la transmission afin de dynamiser le marché de la mutation. Par ailleurs, de nombreuses mesures ont été prises dans le cadre de la LME pour faciliter la reprise et la transmission d'entreprises et offrir une deuxième chance aux entrepreneurs ayant fait faillite.

1.2. Continuer la simplification du droit des sociétés

Le droit des sociétés fait l'objet d'importantes réformes au plan communautaire, en particulier avec la mise en œuvre de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, qui vise à renforcer l'information des actionnaires et de faciliter leur participation aux assemblées générales ainsi que l'exercice de leurs droits, en particulier de leurs droits de vote. En droit national, l'attention portée à la modernisation de l'environnement juridique et fiscal des entrepreneurs et des investisseurs français a conduit à engager des réformes importantes destinées à rendre l'économie plus compétitive et attractive.

La simplification du fonctionnement des SARL et des SAS

Les efforts entrepris pour simplifier les normes auxquelles les sociétés sont soumises se sont poursuivis en 2008 et 2009 en encourageant notamment la bonne gouvernance. La LME comportait à ce titre plusieurs dispositions sur le droit des sociétés dont la mise en place s'est effectuée en 2009 : elle a ainsi permis de simplifier le fonctionnement des sociétés à responsabilité limitée (SARL) et des sociétés par actions simplifiées (SAS)²⁰.

La simplification de l'appel public à l'épargne

Dans le prolongement de la LME, le gouvernement a pris plusieurs ordonnances de simplification du droit des sociétés :

- l'ordonnance n°2008-1145 du 6 novembre 2008 a réformé le droit applicable aux actions de préférence (*preferred shares*) afin de doter les émetteurs français d'outils aussi souples que les émetteurs d'autres pays ;
- l'ordonnance n°2009-15 du 8 janvier 2009 relative aux instruments financiers a réformé le droit des titres. Elle a mis à jour les dispositions relatives aux instruments financiers et les a réunies dans un seul livre du code monétaire et financier, sur l'exemple du droit américain.
- l'ordonnance n°2009-80 du 22 janvier 2009 a réformé la notion française d'« appel public à l'épargne » pour lui substituer les notions d'« offre au public de titres financiers » et d'« admission aux négociations sur un marché réglementé », qui sont mieux connues et plus lisibles des émetteurs internationaux.

1.3. Mieux légiférer

L'initiative « Mieux légiférer » repose sur plusieurs volets complémentaires : simplification du droit, approfondissement de la pratique des études d'impact, modernisation des pratiques des consultations préalables, réduction de la charge administrative sur les entreprises, codification ou refonte du droit en

²⁰ A ce sujet, voir le PNR 2008-2010

vigueur, amélioration de l'accessibilité des réglementations pour le citoyen et les opérateurs économiques.

La simplification du droit au bénéfice des particuliers comme des entreprises

La loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures représente une avancée importante en la matière. Une large part de ses dispositions a été inspirée par les résultats d'une consultation du public sur internet à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale²¹. Ses 140 articles portent à la fois sur l'amélioration des règles de la vie courante pour les particuliers, sur la simplification en faveur des entreprises et des professionnels (remise d'un bulletin de paie électronique avec l'accord du salarié, par exemple) et sur la clarification des règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales. Le texte abroge également 127 lois devenues sans objet, désuètes, ou contraires à une norme supérieure.

D'autres mesures de simplification sont actuellement à l'étude, dans le cadre d'une mission confiée par le Premier ministre au président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, afin d'améliorer les processus de production du droit, ses modes d'évaluation et son accessibilité. Le rapport qui lui a été remis le 29 janvier 2009 contient de nombreuses perspectives de simplification, qui concernent notamment les démarches administratives des usagers des services publics, la comptabilité des sociétés, les dispositions liées à la TVA, et la commande publique²². Certaines de ces propositions ont été d'ores et déjà adoptées, par exemple s'agissant du code des marchés publics au titre des mesures du plan de relance de l'économie.

De même, le processus de révision générale des politiques publiques a conduit à retenir de nombreuses mesures de simplification des règles de fonctionnement des administrations publiques et de rationalisation des structures, traduites dans divers textes législatifs ou réglementaires déjà adoptés ou en préparation. Les trois conseils de modernisation des politiques publiques ont ainsi retenu 374 décisions, qui font l'objet d'un dispositif de suivi rigoureux, afin de garantir leur mise en œuvre dans les délais fixés et en toute transparence. Le deuxième rapport d'étape, rendant compte mesure par mesure de l'état d'avancement de la réforme, a été présenté en Conseil des ministres le 13 mai 2009²³.

Enfin, le travail de codification ou de recodification des lois et règlements existants s'est également poursuivi de façon active. La refonte du code du travail, concernant à la fois sa partie législative et sa partie réglementaire, a été menée à bien et est entrée en vigueur à compter du 1^{er} mai 2008. D'autres chantiers de recodification ont été lancés par la commission supérieure de codification concernant en particulier le code de la consommation et le code électoral.

L'évolution des pratiques consultatives

Par une circulaire du 8 décembre 2008, le Premier ministre a engagé chacun des membres du gouvernement à lui adresser des propositions de réorganisation des pratiques consultatives dans son champ de compétence. Sur cette base, le décret du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif a été modifié afin de réduire sensiblement le nombre des commissions consultatives créées auprès d'autorités de l'État : sur les 545 commissions créées par la voie réglementaire, plus de 200 sont supprimées. Un exercice similaire sera fait par la loi pour les commissions créées par le législateur. Par

²¹ <http://simplifionslalo.assemblee-nationale.fr/>

²² <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-warsmann-sur-la-simplification-du-droit-remis-au-premier-ministre>

²³ [http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=19&tx_ttnews\[tt_news\]=442&tx_ttnews\[backPid\]=1](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=19&tx_ttnews[tt_news]=442&tx_ttnews[backPid]=1)

ailleurs, le décret encadre de façon générale les délais de consultation. Il institue en particulier des procédures d'urgence et d'extrême urgence, déclenchées par le Premier ministre ou les ministres, qui permettront des consultations rapides, notamment pour respecter les délais de transposition des textes européens.

Le recours à des procédés de consultation plus directe des citoyens ou des acteurs sociaux ou associatifs souhaitant faire valoir leur point de vue se développe dans le même temps. De nombreux exemples en témoignent, qu'il s'agisse des dispositifs prévus par la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, de processus de décision de grande envergure récents tels que le « Grenelle de l'environnement » ou de la mise en place du « revenu de solidarité active ». Dans le même temps, toutes les administrations développent des forums et consultations en ligne sur internet.

Transposition de la directive Services et simplification

Une mission de pilotage de la transposition a été créée en 2007 et chargée de déterminer et coordonner les actions à entreprendre, aussi bien en ce qui concerne le passage en revue des régimes d'autorisation et l'adaptation de certains dispositifs législatifs et réglementaires que pour la mise en œuvre pratique du guichet unique et des modalités de coopération administrative entre autorités compétentes des Etats membres. Ces dispositifs sont entrés dans une phase pilote et seront basculés dans la phase pleinement opérationnelle à compter du 28 décembre 2009, date d'échéance pour la transposition.

Mise en œuvre des guichets uniques

Le gouvernement a finalisé le choix du dispositif français de guichet unique à l'occasion d'une disposition votée dans le cadre de la LME. Le système s'articulera autour d'un réseau de guichets uniques dont la compétence sera fondée sur la combinaison de plusieurs critères : ressort géographique, secteur d'activité concerné et forme juridique de l'exploitation.

Le 27 mai 2009 a ainsi été signée la convention de lancement du guichet unique de la création d'entreprises entre le secrétariat d'État chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme et des services et les présidents des réseaux de centres de formalité des entreprises (CFE). Cet accord formalise l'engagement de l'Etat et des partenaires associés et prévoit la création pour le 1^{er} janvier 2010 d'un site internet unique destiné à soutenir les porteurs de projet dans leurs démarches de création et d'exercice d'une activité et préfigure la mise en place concomitante des guichets uniques physiques confiés aux CFE dans le cadre de la LME.

La mise en œuvre du système IMI (*Internal Market Information system*)

L'architecture du dispositif national IMI (désignation des autorités compétentes et des coordinateurs) fait l'objet de travaux interministériels. Le plan de formation technique et juridique est en cours de validation. Dans le cadre du projet pilote, la désignation des superviseurs et autorités compétentes participant au projet ainsi que leur formation sont achevées. De nouvelles séries de formations sont déjà planifiées et les premiers échanges au sein du système ont déjà été effectués.

L'adaptation de certaines dispositions législatives et réglementaires aux exigences de la directive

Le passage en revue de régimes d'autorisation est désormais achevé. Le rapport qui devra être transmis, fin 2009, à la Commission et à nos partenaires est en cours d'élaboration et tiendra compte des réformes engagées.

Certaines réformes législatives et réglementaires de transposition ont déjà été lancées dans le cadre de la LME, telles que la réforme de l'urbanisme commercial et la suppression de l'autorisation d'ouverture pour les établissements hôteliers (chapitre IV) ou l'ouverture de la détention de capital pour les SEL - sociétés

d'exercice libéral - jusqu'à 50% (article 60). D'autres réformes sont en cours [*mise à jour en septembre*] :

- L'adaptation de l'encadrement des professions de « conseil en propriété industrielle » et d' « agent sportif » fait l'objet de propositions de loi adoptées en première lecture au Sénat ;
- La loi n°2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques portant notamment réforme de l'activité de ventes de voyage ainsi que de celle du classement des hébergements touristiques a été publiée le 24 juillet 2009 ;
- La loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dont certaines dispositions concernent des régimes d'autorisations relevant du champ de la directive a été publiée le 22 juillet 2009 ;

Dans un nombre important de secteurs, les consultations sont en cours avec les différents acteurs professionnels. Les autorités françaises souhaitent pouvoir présenter devant les Assemblées les projets de modifications législatives durant le deuxième semestre de l'année 2009. Les adaptations réglementaires ont été engagées ou le seront en parallèle.

La réduction de la charge administrative

La France a procédé en 2007 au recensement complet des obligations d'information pesant sur les entreprises. Il a été mis à jour en 2009 pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis lors et sera désormais actualisé en temps réel. Au total, plus de 130 plans d'actions ministériels ont été élaborés explorant près de 220 actions concrètes de simplifications, qui devraient être complètement réalisées d'ici 2011.

Tout en conservant l'objectif initial de réduire d'au moins un quart la charge administrative des processus sélectionnés, la démarche de simplification s'est focalisée sur les attentes prioritaires des entreprises et l'allègement des charges les plus irritantes, sur la base d'une consultation à grande échelle et méthodique des usagers des services publics (études quantitatives et qualitatives approfondies), autour « d'événements de vie » : la création d'entreprise, l'import/export, le recrutement, les cotisations sociales, les impôts et taxes, les publications légales.

Enfin, le travail de codification ou de recodification des lois et règlements existants s'est également poursuivi de façon active. La refonte du code du travail, concernant à la fois sa partie législative et sa partie réglementaire, a été menée à bien et est entrée en vigueur à compter du 1^{er} mai 2008. D'autres chantiers de recodification ont été lancés par la commission supérieure de codification concernant en particulier le code de la consommation et le code électoral.

L'analyse d'impact

L'article 39 de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit que l'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact pourra conduire l'assemblée saisie à refuser l'inscription du texte à son ordre du jour, sous le contrôle, le cas échéant, du Conseil constitutionnel.

Une loi organique du 15 avril 2009 en précise la portée : l'étude d'impact ne se limite pas à examiner les conséquences budgétaires ou les incidences sur la charge administrative pour les entreprises, mais doit s'intéresser aux conséquences prévisibles dans les différents champs pertinents, économiques, sociaux et environnementaux des projets de loi, en incluant les méthodes de calcul utilisées ainsi que la ventilation de l'incidence prévisible des différentes mesures sur les publics concernés.

Ce nouveau cadre constitutionnel conduit désormais l'ensemble des ministères à s'inscrire dans une démarche d'évaluation préalable, selon des modalités précises harmonisées par une circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009.

2. Améliorer le financement de l'économie

Si le système financier français s'est montré plus résistant face à la crise, il est essentiel de poursuivre les efforts engagés en 2008 pour lui permettre d'assurer pleinement sa mission prioritaire de financement de l'économie.

A cette fin, les propositions du Haut Comité de Place créé en 2007 pour renforcer l'attractivité de la place financière française se sont traduites par la création en 2008 du Centre d'innovation financière et de l'Institut européen de la régulation financière, qui auront vocation, pour le premier, à attirer les meilleurs chercheurs, et pour le second, à favoriser le dialogue entre régulateurs pour diffuser les meilleures pratiques au niveau européen et international.

Le financement des entreprises et en particulier des PME sera de son côté facilité par la réforme des délais de paiements prévue par la LME et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, avec des résultats d'ores et déjà perceptibles, ainsi que par la poursuite des efforts de développement du capital risque, essentiel pour la création et la croissance des entreprises.

2.1 Renforcer la supervision financière et accroître l'attractivité de la place financière de Paris

La création d'une autorité unique de contrôle des banques et des assurances

Tirant les leçons de la crise financière, les autorités françaises ont décidé de renforcer le modèle français de supervision financière, en créant une nouvelle autorité transversale de contrôle prudentiel pour les secteurs de l'assurance, de la banque, des institutions de prévoyance et des mutuelles. Cette nouvelle instance, née de la fusion entre la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (Acam), le Comité des entreprises d'assurance (CEA) et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), qui sera adossée à la Banque de France pour garantir la stabilité de l'ensemble du système financier, disposera d'une autonomie de gestion effective et assurera une représentation équilibrée de tous les professionnels concernés, ainsi que de toutes les compétences nécessaires à une supervision efficace.

L'autre objectif de la réforme est de renforcer le contrôle de la commercialisation des produits financiers. Le choix a été fait de mettre en place une coopération structurée entre la nouvelle autorité et l'Autorité des marchés financiers en la matière, et parallèlement d'intégrer clairement le contrôle des conditions de commercialisation dans les missions fondamentales de l'Autorité de contrôle prudentiel.

Les réformes pour accroître l'attractivité de la place financière

La mise en œuvre des propositions du Haut Comité de Place créé en 2007 sur les réformes à promouvoir pour en accroître l'attractivité s'est poursuivie, en lien avec la simplification du droit des sociétés :

- La création d'une nouvelle Autorité des normes comptables privées appelée à se substituer au Conseil national de la comptabilité et au Comité de la réglementation comptable qui sont ainsi fusionnés (ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009) ;
- La réforme du régime juridique de la gestion d'actifs pour compte de tiers (ordonnance n°2008-1081 du 23 octobre 2008) qui a notamment introduit des outils permettant aux fonds de gestion collective de gérer dans l'intérêt des investisseurs des difficultés liées à la liquidité. Afin de favoriser la distribution d'OPCVM de droit français à l'étranger, elle a également offert, sous certaines conditions, la possibilité de faire viser par l'Autorité des marchés financiers des prospectus dans une langue étrangère ;
- La réforme des SICAF (ordonnance 2009-107 du 30 janvier 2009) qui a refondu le régime juridique de ces fonds fermés, afin de créer un support d'investissement sécurisé et adapté à une politique de gestion de long terme, et

a permis de fixer un cadre unique pour la cotation des fonds fermés français ou étrangers ;

- La réforme de la commercialisation des produits financiers (ordonnance n°2008-1271 du 5 décembre 2008) et la réforme du droit des instruments financiers, pour lui donner une meilleure lisibilité et une plus grande cohérence (ordonnance n°2009-15 du 8 janvier 2009) ;
- La simplification des règles de publicité et de calcul des rachats d'action, des déclarations de franchissement de seuils et des déclarations d'intentions.

La création du centre d'innovation et de régulation financière

Ces mesures ont par ailleurs été complétées par la mise en place d'un pôle de compétitivité: « le Pôle Finance Innovation » qui a pour but, en s'appuyant sur les points forts de la place financière de Paris, de créer de nouveaux projets industriels et de recherche à forte valeur ajoutée, afin de développer l'emploi et accroître la part de marché de l'industrie financière française dans la compétition européenne et internationale. Parmi les axes stratégiques de ce pôle de compétitivité figurent notamment la finance et l'innovation sociale, la finance et le développement durable (dont la finance carbone), le financement des PME et de l'innovation, l'innovation financière et l'information financière. Ainsi, ont été lancés en septembre 2008 :

- Le Centre d'innovation financière, qui offre une plateforme d'accueil des chercheurs et des professionnels de la finance, français et étrangers, pour accompagner la création d'une quinzaine de chaires de recherche en finance et le lancement d'un Forum international annuel de recherche.
- L'Institut européen de la régulation financière qui permettra de former et d'informer les acteurs professionnels et les régulateurs financiers sur les évolutions de la régulation financière européenne et ses enjeux, et qui favorisera le dialogue entre régulateurs pour diffuser les meilleures pratiques au niveau européen et international.

2.2. Réduire les délais de paiement

La LME²⁴ a instauré un dispositif contraignant visant à réduire les délais de paiement interentreprises en plafonnant les délais qui peuvent être stipulés dans les contrats (plafonnement à 60 jours ou 45 jours fin de mois à compter du 1^{er} janvier 2009). Pour les contrats avec des personnes publiques, ces délais ont été aussi plafonnés, par un décret du 19 décembre 2008 :

- à 30 jours pour les contrats passés avec l'Etat,
- à 45 jours pour les contrats avec les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, ce délai devant être progressivement ramené à 30 jours à partir du 1^{er} juillet 2010,
- à 50 jours pour les établissements publics de santé.

Des résultats encourageants

Les derniers résultats concernant les délais de paiement sont encourageants : selon une enquête réalisée par Intrum Justicia (9 février au 30 mars 2009), 50% des entreprises interrogées ont modifié leurs conditions générales et 32% voient des effets sur les délais de paiement.

²⁴ Voir notamment : http://www.dgccrf.bercy.gouv.fr/documentation/lme/delais_paiement.htm

²⁵ Source : 1^{er} bilan de la mise en œuvre de la LME, conférence de presse du Ministre de l'Economie, de l'Emploi et de l'Industrie, 29 juillet 2009.

Les délais de paiement des entreprises ont diminué de plus de 10 jours.²⁵ Les délais de paiement de l'État connaissent une amélioration sensible depuis 2007 (20,1 jours en mi-2008 contre 24,7 jours mi-2007). Les délais de paiement des organismes publics locaux (y compris établissements publics de santé) apparaissent quant à eux stables, à un niveau plus élevé que l'Etat (35 jours depuis 2006).

L'obligation d'information

L'efficacité du dispositif a en outre été renforcée par la création d'une obligation d'information sur les délais de paiement, mise à la charge des sociétés sous le contrôle des commissaires aux comptes (décret n° 2008-1492 du 30 décembre 2008).

La mise en place d'accords dérogatoires temporaires

Face aux possibles difficultés de mise en œuvre dans certains secteurs, la LME a autorisé la signature d'accords dérogatoires définissant un calendrier aménagé de réduction des délais d'ici le 1^{er} janvier 2012. 39 accords dérogatoires, concernant environ 20% de l'économie marchande, ont été déposés, parmi lesquels 5 (relatifs notamment aux secteurs du Bâtiment et des Travaux Publics et bricolage) ont d'ores et déjà été validés par décrets du 29 avril 2009, après avis de l'Autorité de la concurrence.

2.3. Créer des fonds de dotation, accroître le capital risque

Le capital investissement constitue un moyen de financement majeur pour les entreprises non cotées. Ainsi, les acteurs français du capital investissement ont investi près de 10 Md€ en 2008 dans près de 1600 entreprises (chiffres de l'Association Française des Investisseurs en Capital – AFIC). Afin d'augmenter l'accès des entreprises de croissance à ces ressources en fonds propres, la France met en œuvre une politique visant à favoriser le développement du capital investissement, notamment sur les segments du capital développement et du capital risque – particulièrement important pour le développement des entreprises. Ceux-ci représentaient respectivement pour les acteurs français environ 1,6 Md€ et 758 M€ en 2008 selon l'AFIC.

La poursuite de l'amorçage dans le cadre de France Investissement

Afin de soutenir le développement de l'amorçage, du capital-risque et du capital-développement, le dispositif France Investissement, lancé fin 2006, a pour objectif de mobiliser 2,5 à 3 Mds€ sur 6 ans, sur fonds publics (Caisse des Dépôts) et privés au profit d'entreprises de croissance²⁶.

Le bilan du dispositif à la fin 2008 est satisfaisant en termes de volume et de positionnement : le dispositif a démontré son rôle contra-cyclique, en poursuivant un rythme soutenu d'investissement dans les fonds et dans les entreprises malgré la conjoncture économique. Au total, les engagements des partenaires publics et privés de France Investissement s'élèvent à 1,3 Md€ depuis le lancement du dispositif. Ces fonds ont déjà investi dans 315 entreprises, dont 213 nouvelles entreprises en 2008.

Les dispositions fiscales en faveur de l'investissement dans les PME

Instauré par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007 (TEPA), le dispositif ISF PME fait bénéficier les contribuables souscrivant au capital d'une PME de moins de 5 ans (directement ou au travers de certains fonds d'investissement) d'une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). En 2008, environ 1 Md€ a été investi au titre de ce dispositif²⁷.

²⁶ Cf. PNR 2008/2010

²⁷ Cf. encadré « Déclinaison nationale du SBAE ».

3. Dynamiser la concurrence

Le gouvernement poursuit la dynamique des réformes engagées pour dynamiser la concurrence, avec la mise en œuvre de dispositions phares de la LM, dont la : mise en place le 2 mars 2009 de l'Autorité de la concurrence et la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de relations commerciales dans le secteur de la distribution.

Les effets des réformes déjà en cours (libre négociation des tarifs, implantation de nouvelles surfaces commerciales) sont d'ores et déjà perceptibles, par exemple en matière de marges arrières qui ont déjà fortement baissé.

On constate également, à la suite de l'ouverture à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 2007 des marchés du gaz et de l'électricité, une augmentation régulière des offres de marché.

Le gouvernement poursuit enfin la réforme de la tarification ferroviaire.

3.1. La mise en place d'une autorité de concurrence aux pouvoirs renforcés

La mise en place de l'Autorité de la concurrence

L'Autorité de la concurrence créée par la LME a été mise en place le 2 mars 2009, dès la nomination de ses membres. Une ordonnance du 13 novembre 2008 a modernisé le droit des pratiques anticoncurrentielles, et dix décrets adoptés en février et en mars 2009 ont modernisé les règles de procédure, notamment pour préciser les modalités d'intervention du conseiller auditeur placé auprès du collègue pour mieux garantir les droits des parties.

L'Autorité a, dès sa mise en place, adopté l'ensemble de ses règles de fonctionnement interne, ainsi qu'une première série de communiqués de procédure sur ses méthodes d'analyse (clémence, engagements), destinés à assurer un maximum de transparence et de sécurité juridique aux entreprises. Un projet de lignes directrices sur le contrôle des concentrations fait l'objet d'une consultation publique, en vue d'une adoption à l'automne 2009.

Par ailleurs, l'Autorité a d'ores et déjà commencé à mettre en œuvre son nouveau pouvoir de publier, de sa propre initiative, des avis et des recommandations sur des questions générales de concurrence, en ciblant des secteurs économiques structurants ou évolutifs, par exemple le transport ferroviaire²⁸.

Enfin, elle a examiné près d'une vingtaine de projets de concentration, dont certains dans des secteurs importants (banque, commerce de détail), et ce dans des délais sensiblement raccourcis pour tenir compte de la crise.

3.2. Développer la concurrence dans le secteur du commerce

Les effets de la loi LME sur le commerce

Les effets des réformes prévues par la LME (libre négociation du tarif, facilitation de l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, modification de la composition des commissions départementales pour les autorisations d'implantation) sont déjà perceptibles : les marges arrières connaissent en 2009 une forte tendance à la baisse : les niveaux moyens de marges arrières passent d'une fourchette de 30-35 % du prix des produits en 2008 à 5-10 % en 2009.

La réforme des soldes prévue par la LME est entrée en vigueur le 1er janvier 2009.

²⁸ http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=305&id_article=1127

²⁹ Source : conférence de presse du Ministre de l'Économie, de l'Emploi et de l'Industrie sur le Bilan d'une année de mise en œuvre de la LME, 29 juillet 2009.

Elle permet à chaque commerçant, en complément des 5 semaines de soldes fixées au niveau national (d'une durée de 7 semaines avant la mise en œuvre de la LME), d'organiser deux semaines de soldes à des dates librement choisies. 6 mois après l'entrée en vigueur de la loi, près de 24 000 opérations de soldes « libres » ont été organisées, et plus de 50 % des grandes enseignes et 20 % des petits magasins ont déjà utilisé cette nouvelle possibilité²⁹.

Le travail du dimanche

Le droit du travail, en posant les conditions du repos hebdomadaire des salariés, conditionne l'ouverture des établissements, notamment commerciaux, et interdit, avec néanmoins des exceptions, leur ouverture le dimanche. La loi adoptée par le Parlement le 23 juillet 2009 (qui n'a pas encore été promulguée) a accru la liste des dérogations pour permettre l'ouverture des commerces le dimanche :

- elle est portée à 13 heures plutôt que midi pour les commerces de détail alimentaires ;
- la dérogation pour les communes et zones touristiques est élargie à tous les commerces de ces communes et de ces zones et non plus seulement aux « établissements de vente au détail qui mettent à disposition du public des biens et des services destinés à faciliter son accueil ou ses activités de détente ou de loisirs d'ordre sportif, récréatif ou culturel » ;
- une nouvelle catégorie des dérogations est introduite : des zones délimitées par le préfet sur demande du conseil municipal dans les unités urbaines de plus d'un million d'habitants, en se basant sur la concurrence de zones frontalières ou sur des « usages de consommation dominicale ».

3.3. Renforcer la concurrence dans les domaines du gaz et de l'électricité

Comme le lui recommandait le Conseil de l'Union européenne et conformément aux directives européennes, le gouvernement a continué de piloter l'évolution des marchés du gaz et de l'électricité, qui sont totalement ouverts à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 2007. Ces marchés font l'objet, lorsque nécessaire, d'une régulation sectorielle conforme aux dispositions réglementaires européennes et nationales. Les modalités de poursuite de l'organisation des marchés de l'électricité sont en cours d'étude.

Au 1^{er} avril 2009, 91 fournisseurs sont autorisés à fournir du gaz naturel en France, dont 66 nouveaux entrants. Neuf fournisseurs d'énergie sont autorisés à fournir au niveau national les petits professionnels et la clientèle domestique et petits professionnels ; parmi eux, on peut citer : Altergaz, Direct Energie, Electricité de Strasbourg, Gaz de Bordeaux, GDF Suez, EDF, E.On, Enerest et Poweo.

De nouveaux acteurs interviennent également désormais sur le marché de l'électricité (à titre d'exemple E.On, ENEL, Direct Energie, Poweo, Alpiq) parmi lesquels 18 fournisseurs aux clients finaux, 70 opérateurs sur le marché de gros et notamment 5 industriels investissant dans la construction de nouvelles capacités de production au gaz.

La part des offres de marché augmente régulièrement : au 31 mars 2009, la part de l'offre réglementée en volume (tous sites confondus) n'est plus que de 68% pour le marché de l'électricité et de 56% pour le marché du gaz. Dans le secteur de l'électricité, l'offre réglementée ne représente plus que 33% du marché en volume pour les grands sites non résidentiels³⁰.

³⁰ Sources : l'Observatoire des marchés de la Commission de régulation de l'énergie

L'accélération de l'investissement dans les infrastructures énergétiques dans le cadre du plan de relance

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance français, plusieurs grandes entreprises dont l'Etat est actionnaire se sont engagées à réaliser d'importants investissements qui contribuent à améliorer le fonctionnement du marché de l'énergie en France³¹.

GDF Suez, qui a par ailleurs procédé à la filialisation de ses activités de stockages et de terminaux méthaniers en 2008, investira ainsi 200 millions d'euros additionnels par rapport à 2008 pour l'accélération ou l'anticipation de certains programmes d'investissements dans les activités de transport (stations de compression, canalisation et stations d'interconnexions ; 60 millions d'euros), de stockage (fiabilisation et dépollution d'installations de compression ; 41 millions d'euros) et de distribution (nouvelles connexions gaz, renouvellement de réseau visant à améliorer la sécurité et la qualité de desserte ; 100 millions d'euros) de gaz de France.

Pour sa part, EDF va engager cette année près de 8 milliards d'euros d'investissements, soit 2,5 milliards d'euros de plus qu'en 2008. L'essentiel sera investi dans la production, dont en particulier 300 M€ dans les énergies renouvelables et 300 M€ dans les DOM et en Corse. Le reste des investissements concernera le réseau de transport et le réseau de distribution (600 millions d'euros), et l'outil industriel français pour répondre aux demandes à l'international.

La réflexion sur l'organisation du marché électrique

Une commission *ad hoc* a été chargée de formuler des propositions d'évolution de l'organisation du marché électrique. Ces évolutions doivent permettre d'assurer une meilleure protection des intérêts des consommateurs, inciter aux investissements, et s'inscrire dans le marché de l'électricité européen. Cette commission, présidée par Paul Champsaur, ancien président de l'Arcep et actuel président de l'autorité de la statistique, et à laquelle ont participé des parlementaires et des experts (juristes, économistes), a rendu son rapport le 24 avril 2009. Le rapport a été soumis à consultation publique. Les recommandations formulées par la Commission sont en cours d'examen afin d'identifier les pistes d'actions envisageables.

3.4. Assurer l'efficacité du transport ferroviaire de marchandises

Une augmentation rapide de la part de marché des nouveaux entrants

En France, le marché domestique est ouvert depuis le 31 mars 2006. Aujourd'hui, sept entreprises ferroviaires autres que Fret SNCF circulent sur le réseau ferré national. La part de marché des nouveaux entrants sur le secteur a atteint 8,3% fin 2008, contre seulement 4,7% en tonnes kilomètres transportées en 2007, ce qui représente une augmentation importante. En 2009, l'évolution de la part de marché des entrants devra être appréciée au regard de la baisse de l'activité fret due à la conjoncture économique actuelle, qui est estimée de l'ordre de 25% en mars 2009 par rapport au mois de mars 2008.

La réforme de la tarification ferroviaire : réserver des capacités au fret

La réforme de la tarification ferroviaire menée par le Gouvernement pose au minimum comme principe la couverture du coût marginal d'usage du réseau par les redevances. Afin d'atteindre ce niveau de couverture, le montant des redevances sera augmenté. Afin de soutenir l'activité dans ce secteur, l'Etat français compensera cette hausse des redevances par une subvention aux utilisateurs du réseau, dégressive dans le temps. Cette nouvelle tarification s'appliquera à compter de l'horaire de service

³¹ Voir supra, section « La réponse à la crise financière et le plan de relance français ».

2010, c'est à dire du 13 décembre 2009. En contrepartie, les dispositions réglementaires de la réforme³² obligent le gestionnaire d'infrastructure à réserver des capacités au fret (proportionnellement aux recettes que génèrent cette activité).

La mise en place de l'autorité de régulation ferroviaire

Le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, présenté en Conseil des ministres le 10 septembre 2008, prévoit la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. Il a été adopté par le Sénat le 9 mars 2009 et doit être discuté à l'Assemblée nationale au deuxième semestre 2009.

3.5. Réformer les ports français

L'état d'avancement de la réforme

La loi du 4 juillet 2008, qui prévoyait le transfert au secteur privé des outillages de manutention et du personnel portuaire et des outillages, est effective : les sept Grands Ports Maritimes (GPM) ont été institués et leurs instances de gouvernances sont désormais en place³³.

Les Grands Ports Maritimes ont adopté leurs projets stratégiques pour les années 2009 à 2013 et devront avoir cessé d'exploiter les outillages de manutention au plus tard sous deux ans ; les cessions effectives auront lieu après avis public de la Commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires, instituée par la loi et constituée d'experts indépendants, chargée de garantir une procédure transparente de vente des outillages publics aux entreprises de manutention.

La réforme s'accompagne enfin d'efforts financiers à la fois sur les crédits d'entretien des accès maritimes qui augmenteront sur cinq ans jusqu'à couvrir l'intégralité des dépenses (+ 6M€ pour l'ensemble des ports dès 2009) et sur les crédits d'investissements avec un doublement des crédits inscrits aux contrats de projets État-Régions pour 2009-2013 (174 M€ sur l'ensemble des ports). Pour la période 2009-2013, le montant global des investissements prévus est de l'ordre de 2,6 milliard d'euros, tous financements confondus.

3.6. Moderniser le secteur des services

La généralisation de la distribution du Livret A

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la distribution du livret A, produit d'épargne populaire très répandu en France et qui ne pouvait jusqu'ici être distribué que par trois réseaux bancaires, a été généralisée à toutes les banques. . De janvier à fin mars 2009, les nouveaux réseaux ont ouvert 6,3 millions de livrets A pour un encours totalisant environ 22 milliards d'euros.

L'amélioration de l'offre de taxi sur le territoire national

La réforme de la profession de taxi est actuellement engagée : un protocole « relatif à l'évolution de la profession de taxi » entre les principales organisations représentant la profession et le Ministère de l'Intérieur a été signé en mai 2008.

Les modalités de mise en œuvre de cet accord sont actuellement en cours de discussion et devraient en particulier permettre une amélioration de l'offre de taxis en région parisienne.

La poursuite des

La rénovation des conditions d'exercice de certaines professions réglementées -

³² Décrets n° 2008-1204 du 20 novembre 2008 et décret n° 2003-194 du 7 mars 2003.

³³ Cf. décrets n° 2008-1031 et 2008-1032 du 10 octobre 2008 pris en application de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et portant diverses dispositions en matière portuaire.

*réformes relatives
aux professions
juridiques et
judiciaires*

huissiers de justice, notaires, commissaires-priseurs judiciaires et greffiers des tribunaux de commerce – est en cours : le 11 février 2009, le Sénat a adopté une proposition de loi destinée à améliorer l'exécution des décisions de justice, à aménager sur certains points l'organisation et les compétences des juridictions et à rénover les conditions d'exercice de ces professions (instauration d'une obligation de formation continue, modernisation des conditions de la négociation collective, du statut du salarié, des structures d'exercice, de la discipline).

Le projet de loi sur l'unification des professions d'avocats et d'avoués est en cours d'examen à l'Assemblée nationale. La réforme devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2011 : à cette date, les avoués deviendront automatiquement avocats et les justiciables pourront se faire représenter devant la cour d'appel par l'avocat qui les a représentés en première instance, ou par tout autre avocat du ressort de la cour. Cette réforme vise à simplifier l'accès à la justice en appel et permet d'assurer le respect de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Une proposition de loi de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques sera examinée par le Parlement au cours du dernier trimestre 2009. Il opère la transposition de la directive services à ce secteur d'activité : suppression du régime d'agrément préalable des opérateurs de ventes volontaires par le Conseil des ventes volontaires, libéralisation de la structure d'exercice, ouverture à la pluridisciplinarité.

4. Déplacer la frontière technologique en renforçant les capacités d'innovation

Le développement de la capacité d'innovation de la France passe par un effort accru, en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur, par le développement de l'économie numérique et par le renforcement des liens entre science et société.

La recherche et l'enseignement supérieur font l'objet de réformes ambitieuses pour rendre l'université française attractive et compétitive : plan Carrières pour les chercheurs, plan Campus pour la rénovation des universités, loi « liberté et responsabilité des universités » qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 et qui prévoit une autonomie accrue pour vingt universités.

De nouveaux efforts ont par ailleurs été consentis pour assurer le transfert de connaissances de la recherche publique vers l'entreprise et soutenir l'innovation dans les entreprises, grâce notamment à la poursuite du développement des pôles de compétitivité et au renforcement des moyens accordés à l'agence OSEO, qui participe également à la dynamique du plan de relance.

Le déplacement de la frontière technologique passe par l'accès de tous au numérique : le plan « France numérique 2012 » présenté en octobre 2008 se fixe ainsi pour objectif de faire de la France l'une des grandes nations numériques à l'horizon 2012 : à cette date, tous les Français devraient avoir accès au haut débit fixe et mobile ainsi qu'à la Télévision Numérique Terrestre.

4.1. Investir davantage et plus efficacement dans la recherche publique

L'exercice de définition de la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI), engagé en octobre 2008, a mobilisé de nombreux acteurs de la recherche et a identifié des priorités qui seront mises en œuvre dans les quatre années à venir³⁴.

Les réformes des organismes de recherche

La réforme de l'organisation des organismes de recherche sera poursuivie en 2009. Neuf instituts au sein du CNRS ont été créés début 2009. Ils se substituent aux départements scientifiques et visent à coordonner la programmation de la politique scientifique dans leurs champs respectifs. Dans le domaine de la recherche médicale, le statut de l'INSERM a été modifié début 2009 pour enregistrer la création d'instituts thématiques. C'est autour de ces instituts thématiques que s'organise l'*Alliance pour les sciences de la vie et de la santé*, créée en avril 2009. De même, une organisation coordonnée associant organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur au sein du *Consortium pour l'agriculture, l'alimentation, la santé animale et l'environnement* s'est également mise en place en mai 2009.

L'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche

Installée en mars 2007, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur réalise l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche, des unités de recherche, des formations et des diplômes de l'enseignement supérieur, dans une approche intégrée qui fait son originalité. Conformément à son programme initial³⁵, d'ici fin 2009, elle aura évalué 129 établissements dont trois organismes de recherche, 1400 unités de recherche, 1300 masters, 1200 licences et 220 écoles doctorales,

Le Plan Carrières

Un « plan en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières dans l'enseignement supérieur et de la recherche » a été lancé en 2008, avec pour objectif de mettre en place une gestion des ressources humaines plus personnalisée et fondée sur une évaluation par les pairs. Il s'articule autour de 3 axes :

- Attirer les meilleurs éléments vers l'université ;
- Valoriser l'engagement professionnel et l'excellence, dans les universités et les organismes de recherche ;
- Soutenir la mobilité et l'adéquation des modes de gestion aux compétences nouvelles des universités ;

Pour la mise en œuvre de ce plan, un effort exceptionnel de 252 M€ cumulés sera réalisé entre 2009 et 2011. Cette somme vient s'ajouter aux 759 M€ de revalorisation des rémunérations des personnels décidée au plan national.

4.2. Assurer le transfert de connaissances de la recherche publique vers l'entreprise et soutenir l'innovation dans les entreprises

Les pôles de compétitivité

Depuis 2005, l'ensemble des appels à projets des pôles ont permis de soutenir 738 projets. Ces projets représentent un montant de dépenses de R&D de près de 4 milliards d'euros, 14 000 chercheurs, et un financement public de 1,47 milliard d'euros dont 946 M€ par l'État

³⁴ Voir par exemple dans le domaine des grandes infrastructures de recherche : <http://media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/07/4/40074.pdf> et http://www.roadmaptgi.fr/Documents/roadmap_complete_29_avril_2009.pdf

³⁵ Les rapports sont disponibles sur le site <http://www.aeres-evaluation.fr/Les-rapports-d-evaluation-de-l>.

Après l'évaluation globalement positive de l'activité des pôles de compétitivité³⁶, la deuxième phase de cette politique s'est engagée pour une nouvelle période de trois ans, avec un budget global affecté par l'État de 1,5 milliard d'euros pour 2009-2011 comparable à celui alloué entre 2006 et 2008.

Le 8^{ème} appel à projet dont les résultats ont été connus en juillet 2009 va permettre le financement de 93 projets de recherche et développement (R&D) émanant de 48 pôles de compétitivité, pour un financement par l'État de 109 M€. Les collectivités territoriales ont indiqué leur intention de financer la plupart de ces projets aux côtés de l'État, à hauteur de près de 62 M€

Le nombre, la diversité et la qualité des projets retenus illustrent l'important élan d'innovation suscité par la dynamique des pôles de compétitivité et le succès de leur mise en œuvre opérationnelle. Chercheurs et entrepreneurs se mobilisent, dans le cadre d'une coopération public-privé, sur des projets nouveaux qui n'auraient pas été lancés sans les pôles de compétitivité.

Porteurs d'efficacité économique et d'emplois, ces projets comportent également une innovation qui doit permettre aux entreprises impliquées de prendre des positions de leader. D'une manière générale la qualité des projets s'améliore au fil des appels à candidatures, témoignant d'un approfondissement des travaux préparatoires conduits au sein des pôles.

Un neuvième appel à projets sera lancé à l'automne 2009. Les projets sélectionnés seront connus en mars 2010.

Les PME innovantes bénéficient particulièrement des retombées du travail collaboratif des pôles. 78 % des entreprises des pôles sont des PME qui bénéficient pas ailleurs de 52 % des aides publiques. Certains pôles ne sont même constitués que de PME³⁷.

L'agence OSEO

Afin d'encourager l'innovation au sein des entreprises, OSEO³⁸ a mis en place l'offre Innovation Stratégie Industrielle (ISI) à destination des ETI (24 % des aides) et des PME innovantes (53 % des aides). En 2008, 18 projets ISI ont reçu un total de 273 millions d'euros d'aides, réparties dans trois secteurs clés pour l'économie française : l'énergie et les transport-environnement (40 %), les sciences de la vie (37 %) et les TIC (23 %).

A titre d'exemple, on peut citer le projet Algothub dont l'objectif est de créer une filière industrielle rentable pour l'exploitation des microalgues comme matière première dans les domaines de l'alimentation humaine et animale, de la cosmétologie, de la médecine et de la santé. Le partenariat mené par une PME innovante, Roquette Frère, regroupe 14 partenaires qui sont à la fois d'autres PME, une grande entreprise, Bonduelle, et des entreprises de taille intermédiaire. L'aide d'OSEO s'élèvera à 10 millions d'euros pour un effort global de 30 millions de R&D sur cinq ans (2008-2013).

³⁶ Voir le PNR 2008-2010.

³⁷ ex. CAP DIGITAL en Ile de France (227 PME), CANCER BIO SANTE à Toulouse (68 PME), IMAGINOVE à Lyon (123 PME sur 126 entreprises membres), COSMETIC VALLEY (100 PME sur 117), MICROTECHNIQUES en Franche-Comté (399 PME sur 406), FILIERE HALIEUTIQUE de Boulogne-sur Mer (274 PME sur 302), et nombre des autres pôles agroalimentaires (INNOVIANDES, FILIERE EQUINE, VALORIAL),...

³⁸ Voir section sur le SBAE.

Le label « Carnot »

Le label « Carnot », qui vise à soutenir les partenariats de recherche entre laboratoires publics et entreprises, sur le modèle des instituts Fraunhofer allemands, est attribué pour une période de quatre années renouvelable aux structures de recherche qui reçoivent également un abondement financier de l'Etat.³⁹ Chaque institut s'engage à respecter les engagements de la « charte Carnot » ainsi que des objectifs de progrès. 33 structures bénéficient actuellement de ce statut. Le montant total des financements « Carnot » en 2008 a été de 60 millions d'euros.

Un audit à mi-parcours a été réalisé en 2008, un second audit est en cours pour la seconde vague contractualisée ; cet audit permet aux instituts de recherche de faire le point par rapport à leurs objectifs ainsi que sur les pratiques développées pour l'amélioration du service rendu aux entreprises.

Le crédit d'impôt recherche

La réforme 2008 vise à stimuler les dépenses de R&D des entreprises présentes en France. Une enquête auprès des entreprises menée fin 2008 indique que les entreprises connaissent déjà bien la réforme et anticipaient majoritairement un accroissement de leurs dépenses de R&D en 2008 ou 2009.

A partir de 2008, le dispositif du crédit d'impôt recherche (CIR) a été simplifié et significativement amplifié : le taux du crédit d'impôt appliqué sur le volume des dépenses de R&D est de 30 % jusqu'à 100 millions d'euros (50% la première année et 40% la deuxième). Au-delà, les entreprises bénéficient d'un crédit d'impôt de 5 %, sans plafond. La créance fiscale de l'État en 2008 au titre du CIR a été estimée à 4 milliards d'euros. Par ailleurs, le CIR a donné lieu à des remboursements anticipés de l'Etat aux entreprises dans le cadre du Plan de relance⁴⁰.

Un soutien aux « Jeunes Entreprises Innovantes »

Depuis 2004, les jeunes entreprises innovantes qui se créent autour de projets de recherche et de développement ont droit à des exonérations fiscales et sociales pendant les cinq premières années de l'exercice. Une évaluation de ce dispositif a été réalisée fin 2008 et fait apparaître que ces exonérations permettent à ces entreprises de recruter du personnel qualifié et de réaliser des investissements substantiels, tels que l'achat de matériel pour la R&D. Le montant des exonérations accordées a régulièrement augmenté depuis leur mise en œuvre (37 millions d'euros en 2004, 119 millions en 2008 120 millions prévus en 2009).

L'intervention européenne pour l'innovation et la compétitivité : une programmation 2007-2013 au service de l'innovation et de la compétitivité

Dans l'esprit de la politique de cohésion 2007-2013, tournée vers l'innovation et la compétitivité, les Programmes opérationnels (PO) FEDER français sont majoritairement orientés vers le soutien à la recherche, l'innovation et le développement de l'esprit d'entreprise⁴¹. Le fléchage des fonds FEDER vers les priorités « Lisbonne plus », selon la logique du *earmarking* (75% des crédits pour l'objectif Compétitivité et Emploi et 60% des crédits pour l'objectif Convergence), atteint un niveau important dans les PO FEDER et Fonds Social Européen (FSE) (70%).

³⁹ Cf. PNR 2008-2010

⁴⁰ Voir la section Réponse à la crise financière et Plan de relance français.

⁴¹ Pour une présentation détaillée du FEDER, se reporter au PNR de 2008

Plus spécifiquement dans le cadre de ces PO, les régions françaises se sont engagées à définir une stratégie régionale d'innovation (SRI). Ces SRI, qui devront être finalisées par les régions au plus tard au début de l'année 2010, participent pleinement d'une amélioration de l'efficacité des politiques d'innovation. Elles sont pour les régions l'occasion de clarifier leurs priorités stratégiques, de jeter les bases d'une gouvernance efficace de l'innovation fondée sur un dialogue élargi et une coordination plus étroite de tous les acteurs du système régional de l'innovation et d'impliquer davantage les entreprises dans leur définition et leur mise en œuvre.

4.3. Développer l'économie numérique

Le Gouvernement a présenté en octobre 2008 le plan « France numérique 2012 », en vue de faire de la France l'une des grandes nations numériques à l'horizon 2012 : l'objectif est de rendre le haut débit fixe et mobile ainsi que la Télévision Numérique Terrestre accessibles à tous les Français d'ici 2012. Ce plan, composé de 154 actions, repose sur quatre priorités : (i) permettre à tous les Français d'accéder aux réseaux et aux services numériques, (ii) développer la production et l'offre de contenus numériques, (iii) accroître et diversifier les usages et les services numériques dans les entreprises, les établissements d'enseignement, les administrations, et chez les particuliers, et (iv) moderniser la gouvernance de l'économie numérique. Début 2009, le Premier ministre a décidé d'accélérer la mise en œuvre des mesures du plan « France numérique 2012 » qui s'inscrivent dans la logique de la relance de l'économie française.

Le haut débit pour tous

Fin 2008, le nombre de connexions haut débit en France a atteint 17,7 millions de lignes, soit une progression de 14% par rapport à 2007. L'une des mesures phares du plan « France numérique 2012 » est de faire en sorte qu'émergent, avant le 1er janvier 2010 au plus tard, des offres d'accès à Internet à haut débit apportant la garantie que tous les Français, où qu'ils habitent, aient accès au haut débit, à un tarif raisonnable.

Le déploiement de la fibre optique

En décembre 2008, la France comptait 170.000 abonnés très haut débit fixe et 550.000 foyers raccordés au réseau et pouvant potentiellement bénéficier d'abonnements. Concernant les communications mobiles, le parc actif multimédia mobile représentait en métropole 19,6 % du parc actif total à la fin mars 2009. L'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) a lancé diverses actions début 2009 pour faciliter le déploiement massif de la fibre optique en France. L'objectif du gouvernement est que 4 millions de foyers soient abonnés à la fibre d'ici à 2012.

Les réseaux haut et très haut débit mobiles

Le schéma d'utilisation du « dividende numérique » présenté le 23 décembre 2008 définit les modalités de réaffectation des fréquences libérées par l'arrêt de la télévision analogique. Il prévoit qu'une partie du dividende sera attribué à l'Internet mobile à très haut débit. Fin mars 2009, la couverture 3G+ était de l'ordre de 75% de la population.

L'ARCEP a lancé en mars 2009 une consultation publique sur les conditions et modalités d'un appel à candidatures conjoint dans les bandes 790-862 MHz et 2,6 GHz. L'objectif est de démarrer la procédure d'attribution avant la fin de l'année 2009. L'attribution de ces licences permettra une ouverture commerciale d'ici 2012 des services mobiles à très haut débit, qui prendront la succession de l'UMTS. Par ailleurs, les fréquences de la bande 2,1 GHz correspondant à la quatrième licence UMTS encore disponibles devraient également être attribuées au premier semestre 2010.

La couverture à haut débit des lycées, collèges et écoles

Au premier trimestre 2009, la quasi-totalité des établissements de l'enseignement secondaire est connectée à un débit supérieur ou égal à 512 kbit/s. Pour les débits supérieurs ou égaux à 1024 kbit/s, les taux d'équipement sont respectivement de 85% et de 30%.

Parallèlement, la généralisation des « espaces numériques de travail » se poursuit⁴². L'opération «1000 visioconférences » pour l'apprentissage des langues étrangères dans le primaire qui vise à équiper 1000 écoles de dispositifs de visioconférence afin de permettre aux élèves de dialoguer avec des locuteurs natifs a été menée à bon terme. Les projets d'école et d'établissement doivent désormais comporter un volet "technologies de l'information et de la communication".

Le passage à la télévision tout numérique à l'horizon 2012

Le Premier ministre a signé le 23 décembre 2008 les schémas d'arrêt de l'analogique fixé au 30 novembre 2011 et de réaffectation du dividende numérique. L'Etat allouera 277 millions d'euros à ce projet pour les trois ans qui viennent, de manière à garantir un passage au tout numérique pour tous.

Quelques autres chantiers de l'économie numérique

Pour favoriser le développement des services sécurisés (technologie RFID : identification par radiofréquences), le gouvernement a mis en place un centre national de référence en matière de RFID. Grâce au financement de l'Etat à hauteur de 2M€ sur 3 ans, ce centre national de référence RFID mène depuis début 2009 des missions d'information et de sensibilisation des acteurs économiques afin de faciliter le développement et l'appropriation de cette technologie et de ses usages par les entreprises, notamment les PME.

Afin de développer d'autres services mobiles sans contact tels que la technologie du Near Field Communication (qui permet d'effectuer des échanges de données à courte distance entre un téléphone mobile et un élément d'infrastructure), le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi a créé le Forum des services mobiles sans contact, réunissant des opérateurs mobiles, opérateurs de transport, acteurs bancaires, autres fournisseurs de services ainsi que les industriels.

4.4. Assurer l'excellence de l'enseignement supérieur

La loi « Liberté et responsabilité des universités »

Au 1^{er} janvier 2009, 20 universités bénéficient de compétences élargies. En application de la loi « liberté et responsabilité des universités » du 10 août 2007, elles disposent d'un budget global réparti selon trois enveloppes (rémunérations, fonctionnement, investissement), d'une prévision des moyens sur quatre ans, d'une gestion des ressources humaines et de la masse salariale.

Le nouveau mode d'allocation mis en place au 1^{er} janvier 2009 permet désormais de calculer la dotation de l'université à proportion de son activité (80%) et de sa performance (20%)⁴³ 4% du total des financements, correspondant à l'accompagnement du projet stratégique de l'établissement (et représentant environ 20% de la part performance) sont négociés entre chaque université et le ministère.

⁴² Cf. PNR 2008-2010.

⁴³ http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_reforme_allocation_des_moyens.pdf

Le plan pluriannuel pour la réussite en licence

Le Plan « Réussite en licence », mis en œuvre à partir de février 2008, a pour objet de revaloriser un cursus qui est encore marqué par un taux d'échec trop élevé. Il participe de l'objectif de porter 50% d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur d'ici 2012.

L'opération campus

Lancée en février 2008, dotée de 5 milliards d'euros, l'opération Campus est un plan ambitieux en faveur de l'immobilier universitaire. Douze sites ont été sélectionnés sur concours, dont deux nouveaux projets « Campus » ont été retenus dans le cadre du plan de relance. De surcroît, 260 millions d'euros ont été répartis début 2009 entre cinq projets labellisés « campus prometteur » et quatre autres labellisés « campus innovant ».

Pour toutes les opérations Campus, les financements de l'Etat iront à des contrats de partenariat public-privé, quel que soit le type d'opération envisagée : construction neuve ou réhabilitation.



L'orientation active

L'orientation active est une démarche globale développée en plusieurs séquences : l'information, la préinscription, le conseil et l'admission et éventuellement la réorientation. Elle a été généralisée à l'ensemble des universités et de leurs formations en licence pour la rentrée universitaire 2008-2009.

Les premières estimations pour 2009 font apparaître que 36,8% des candidats ayant exprimé le vœu de s'inscrire en première année de licence ont bénéficié d'une orientation active. Toutes les universités ont porté leurs efforts sur la rapidité des réponses données en mobilisant leurs équipes pédagogiques et leurs Services Communs Universitaires et Interuniversitaires d'Accueil, d'Orientation et d'Insertion Professionnelle des Etudiants (SCUIO).

4.5. Assurer une formation initiale de qualité pour tous

La réforme de l'enseignement primaire

Depuis la rentrée 2008, la nouvelle organisation de l'école primaire met notamment en place :

- Des horaires et des programmes d'enseignement qui s'articulent très étroitement avec les sept compétences principales du « socle commun » de compétences ;
- Une réorganisation du temps scolaire (24 heures par semaine au lieu de 26). Les deux heures ainsi dégagées ont été affectées au soutien des élèves en difficulté dans le cadre de l'accompagnement éducatif;
- L'organisation, à partir de la classe de CM1, d'une aide complémentaire sous forme de stages de remise à niveau d'une semaine, pendant les vacances scolaires.

La réglementation prévoit en outre la mise en place d'un livret personnel de compétences pour suivre l'élève durant toute sa scolarité obligatoire.

La réorganisation des modalités d'évaluation permet de suivre les acquisitions des élèves en référence aux programmes correspondants et de fournir des indicateurs pour le pilotage du système éducatif. Deux outils nouveaux sont créés : les protocoles d'évaluation nationale en français et en mathématiques (en dernière année des paliers 1 et 2 du « socle commun ») et les attestations de maîtrise des connaissances et compétences.

Par ailleurs, la généralisation de l'enseignement d'une langue vivante à l'école primaire se poursuit et sera achevée en 2010.

L'Accompagnement éducatif

A la rentrée 2008, le dispositif d'accompagnement éducatif a été généralisé à l'ensemble des collèges et aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire. D'une durée indicative de deux heures, cet accompagnement est organisé tout au long de l'année, de préférence en fin de journée, après la classe, quatre jours par semaine avec quatre domaines d'activités proposés aux élèves volontaires : l'aide aux devoirs et aux leçons, la pratique sportive, la pratique artistique et culturelle et la pratique orale d'une langue étrangère pour les collégiens. Ce dispositif a bénéficié à plus de 710 000 collégiens et près de 171 000 écoliers. 323 millions d'euros y sont consacrés.

Le dispositif expérimental de réussite scolaire (lycées)

Le dispositif expérimental de réussite scolaire dans 200 lycées d'enseignement général et technologique, mis en place à l'été 2008, offre aujourd'hui des stages intensifs de mise à niveau et de pratique de langues vivantes pendant les vacances, ainsi qu'un accompagnement tout au long de l'année scolaire. Ces établissements accueillent un public d'élèves faisant face à des difficultés particulières.

Mesures de la dynamique « Espoir banlieues »

Pour favoriser la réussite du public scolaire des quartiers relevant de la politique de la ville et des réseaux de l'éducation prioritaire, cinq autres mesures mises en œuvre en 2008 ont été renforcées en 2009. Une priorité est donnée à la lutte contre le décrochage scolaire⁴⁴. Des places d'internes au sein d'établissements d'excellence

⁴⁴ Ces mesures s'inscrivent également dans la politique d'insertion des jeunes sur le marché du travail.

sont proposées à des élèves qui ne disposent pas chez eux des conditions matérielles favorables. Les lycéens, notamment boursiers, sont incités à candidater en classe préparatoire aux grandes écoles (afin que chaque lycée y inscrive 5% de ses élèves de terminale). 30 lycées « sites d'excellence » sont invités à construire des projets innovants visant à favoriser l'excellence.

Le parcours de découverte des métiers et des formations

Un enseignement optionnel « Découverte professionnelle » a été mis en place en classe de 3^{ème} dans tous les collèges. Par ailleurs, le « parcours de découverte des métiers et des formations », expérimenté depuis la rentrée 2008 dans les établissements volontaires, est généralisé à la rentrée 2009 et concernera tous les établissements et tous les élèves depuis la classe de 5^{ème} jusqu'en terminales des lycées. Chaque élève de collège passera ainsi 10 jours en entreprise ou au contact avec des professionnels. Des entretiens personnalisés d'orientation sont réalisés par les professeurs principaux en collaboration avec les conseillers d'orientation-psychologues en classes de 3^{ème} de collège, de 1^{ères} et de terminales des lycées.

Un numéro d'appel téléphonique pour les élèves et leurs familles

Afin de mieux informer et conseiller les familles, les enseignants et les élèves sur les possibilités de formation et d'emploi, un nouveau service national d'aide à l'orientation intitulé « mon orientation en ligne » est proposé à titre expérimental par l'académie d'Amiens depuis le 16 mars 2009⁴⁵. Il sera généralisé à tout le territoire en 2009.

La valorisation de la voie professionnelle

Les trois réformes engagées en 2007 se poursuivent :

- Refondation de l'offre des diplômes et des certifications : La réforme du baccalauréat professionnel (rénovation de l'enseignement général et accès en trois ans au lieu de quatre) est en place. A la rentrée 2008, 65 000 élèves sortant de 3^{ème} – soit 20 000 de plus que prévu initialement – ont été accueillis en 1^{ère} année de ce baccalauréat professionnel.
- Renforcement du pilotage par objectif de la carte des formations professionnelles, afin d'optimiser l'offre de formation et réduire le nombre de divisions à faible effectif dans les spécialités à grand flux.
- Développement des lycées des métiers : au 31 décembre 2008, 561 lycées des métiers sont labellisés. Leur nombre aura doublé d'ici 2010, afin d'atteindre la moitié des lycées professionnels.

5. Promouvoir le développement durable

Le gouvernement continue d'attacher la plus grande importance à la promotion d'une croissance verte, à travers la déclinaison du Grenelle de l'environnement, lancé en 2007 et qui réunit tous les acteurs engagés dans le développement durable : Etat, collectivités territoriales, syndicats, professionnels et associations de protection de l'environnement.

La France s'est ainsi fixée des objectifs ambitieux en termes de lutte contre le changement climatique et prend une part active aux négociations européennes (adoption du paquet énergie climat durant la Présidence française de l'Union européenne) et internationales (processus de négociation du régime de l'après-Kyoto).

⁴⁵ Voir le site : www.monorientationenligne.fr et le numéro d'appel unique : 0 810 012 025.

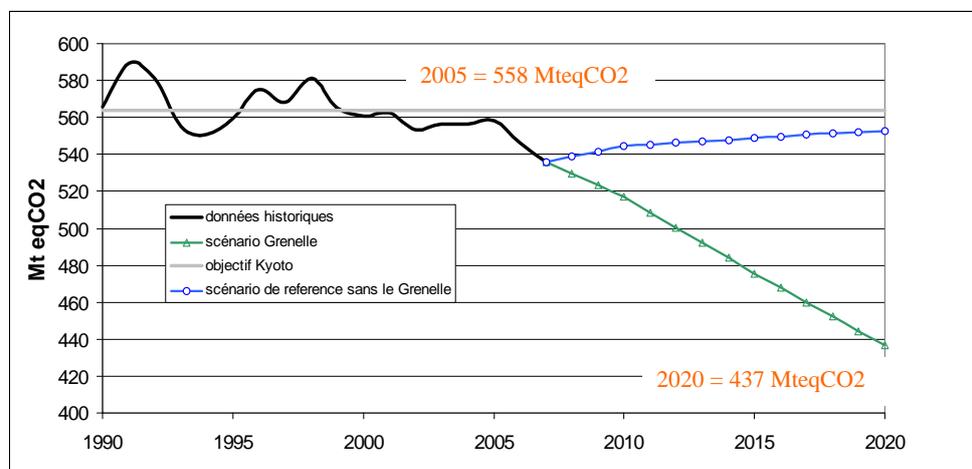
La promotion du développement durable s'inscrit au cœur d'une stratégie globale qui touche aujourd'hui tous les secteurs de l'économie et restera un chantier prioritaire dans les années à venir.

5.1. Réduire les émissions de gaz à effet de serre

Le Grenelle de l'environnement

La phase de mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement⁴⁶ est aujourd'hui en cours au travers notamment : (i) du « Grenelle 1 », la loi de programme qui organise la mise en œuvre du Grenelle et dont le vote est en cours à l'Assemblée Nationale ; (ii) du « Grenelle 2 » qui constitue la « boîte à outils » et contient les modalités d'application du Grenelle ; (iii) des Lois de Finances 2008 et 2009 qui comportent de nombreuses mesures de fiscalité environnementale et énergétique

Figure - Projections d'émissions de la France à l'horizon 2020 dans le cadre d'un scénario « sans Grenelle » et d'un scénario « avec Grenelle »⁴⁷



Lecture: le scénario « sans le Grenelle » prend en compte l'ensemble des mesures décidées avant le 1^{er} janvier 2008 et le scénario « avec Grenelle », l'ensemble des engagements du Grenelle Environnement. Avec le Grenelle, la France devrait parvenir à ramener ses émissions à 437 MteqCO2 en 2020 contre plus de 550 MteqCO2 sans le Grenelle.

Le Paquet Energie Climat

Conformément aux dispositions du Paquet Energie-Climat, la France devra réduire de 14 % entre 2005 et 2020 les émissions de gaz à effet de serre des secteurs non soumis à la directive sur le système d'échange des permis d'émissions (essentiellement les émissions des secteurs agricole, des transports et du résidentiel-tertiaire). Cet effort pourrait par ailleurs être revu du fait de l'engagement de l'UE à pouvoir accroître la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de -20 % jusqu'à -30 % entre 1990 et 2020 en cas d'accord international satisfaisant sur le régime post-2012 à Copenhague. Les objectifs que la France s'est fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement lui permettront bien de respecter ses engagements communautaires, et même d'aller au-delà sur une base nationale volontaire.

⁴⁶ Voir le site d'information du Grenelle de l'environnement : <http://www.legrenelle-environnement.fr/> .

⁴⁷ Source : Inventaire CCNUCC, CITEPA, soumission 2009 et projections d'émissions, étude CITEPA, mars 2009.

5.2. Intensifier la recherche dans le domaine du développement durable

Dans le cadre de la mise en place du Grenelle de l'environnement, un milliard d'euros supplémentaire sera mobilisé en matière de recherche sur le développement durable d'ici 2012, pour assurer la promotion des thématiques identifiées et accompagner la nécessaire adaptation de la société au changement climatique. L'ensemble des acteurs publics concernés sont mobilisés : l'ADEME (agence spécialisée dans les énergies renouvelable), l'ANR (financement de la recherche partenariale) et OSEO (financement de l'innovation dans les entreprises), s'appuieront sur les grands organismes scientifiques et techniques spécialisés.

Ainsi, dans le cadre de cette enveloppe, un fonds de soutien aux démonstrateurs industriels a été mis en place au sein de l'ADEME, doté de 400 millions d'euros sur 4 ans. Il permet de financer le stade de développement expérimental, essentiel dans le processus d'innovation industrielle. Les domaines concernés sont ceux des nouvelles technologies de l'énergie : biocarburants de seconde génération, captage et stockage du CO₂, énergies renouvelables, véhicules de transport à faibles émissions de gaz à effet de serre, bâtiments sobres en énergie, réseaux énergétiques intelligents, stockage et convertisseurs d'énergie.

5.3. Stopper la perte de biodiversité

L'objectif en matière de biodiversité est de mettre en place des plans en faveur des espèces menacées, de développer un dispositif de lutte contre les espèces envahissantes, de placer 2 % du territoire sous protection forte d'ici dix ans, de créer trois nouveaux parc nationaux, d'acquérir vingt mille hectares de zones humides et de mettre en place des aires marines protégées couvrant 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'État d'ici à 2012 en métropole et d'ici à 2020 dans les départements d'outre-mer.

Le Grenelle de l'Environnement renforce la Stratégie nationale pour la biodiversité avec un nombre important de mesures nouvelles, déclinées dans des plans d'action programmés en 2009-2010, qui concernent les secteurs de l'agriculture, de la forêt, des infrastructures de transports terrestres, de la mer, de l'international, de l'urbanisme, de la recherche, du patrimoine naturel, de l'outre-mer, et du tourisme. Ces dix plans sectoriels visent à mieux prendre en compte les changements climatiques et préserver les continuités écologiques par des actions telles que :

- La prise en compte de la trame verte et bleue dans le schéma national des infrastructures de transports et dans les documents d'urbanisme ;
- L'intégration des critères de biodiversité dans les aménagements touristiques et dans la politique agricole commune (bandes enherbées, infrastructures agro écologiques) ;
- Le renforcement des moyens de la fondation de recherche pour la biodiversité ;
- La Mise en place d'un groupe d'expert pour la biodiversité équivalent du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) ;
- Renforcement des moyens de l'IFRECOR (Initiative française pour les récifs coralliens).

Ces actions seront amplifiées par la stratégie nationale des aires protégées dont le lancement est un des chantiers prioritaires du Grenelle de l'Environnement.

L'intervention européenne : Le Fonds européen de développement régional

Le développement durable occupe une place importante dans la programmation des fonds en cours : intégration de technologies propres au sein des entreprises, développement des énergies renouvelables, efficacité énergétique, aide aux PME pour des schémas de production durable, promotion des transports publics urbains propres. Ces thématiques rejoignent les grandes orientations politiques de l'Union

européenne (Stratégie de Lisbonne et paquet Energie – Climat), à savoir la réduction des émissions de CO2 et le renforcement de l'indépendance énergétique de l'UE.

La Présidence française de l'Union européenne s'est fortement mobilisée à la fin décembre 2008 pour parvenir un à accord au sein du Conseil européen afin de rendre éligibles aux programmes opérationnels FEDER les opérations liées à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans le logement. L'amélioration de l'efficacité énergétique est un moyen de lutte contre le changement climatique et participe aussi d'un effort global d'adaptation et d'un développement durable des territoires, en accord avec deux axes essentiels de la stratégie de Lisbonne que sont le développement durable et la cohésion sociale.

En vertu des modifications du règlement FEDER en matière d'efficacité énergétique des bâtiments, 4% des crédits FEDER peuvent désormais être alloués à des projets d'isolation thermique de logements de type social. L'objectif de cette disposition est de promouvoir les investissements dans des domaines qui sont au cœur de la stratégie européenne pour l'énergie et le changement climatique et qui constituent des interventions prioritaires pour le FEDER. Cet accord s'inscrit dans le cadre du plan de relance européen de l'économie validé par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.

Les évaluations stratégiques environnementales des programmes opérationnels (PO) et contrats de plan Etat Région (CPER), en application de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 accompagnent désormais chacune des étapes de la préparation des programmes et ont pour objectif d'apprécier les incidences potentielles sur l'environnement des actions financées et de proposer des inflexions dans la rédaction des programmes.

Le gouvernement a en outre décidé d'inscrire les CPER et PO FEDER 2007-2013 dans une perspective de « neutralité carbone » : les investissements financés ne doivent pas entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre (GES) et devront prévoir des mesures correctrices si nécessaire pour minorer ou compenser les émissions de carbone.

2 DES OPPORTUNITÉS POUR TOUS

Introduction à rédiger en septembre

1. Moderniser le dialogue social

Des efforts importants ont été entrepris ces dernières années dans le but de renforcer la concertation entre l'Etat et les organisations syndicales et patronales représentatives. La loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007, a permis de rénover en profondeur le cadre de la négociation sociale en France, en introduisant de nouvelles procédures applicables aux réformes du droit du travail.

Cette rénovation passe par une légitimité accrue des acteurs en charge du dialogue social. Grâce à la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, le cadre de la représentativité et du financement des syndicats a été renouvelé.

Par ailleurs, l'agenda social de 2009 introduit de nouveaux thèmes tels qu'une meilleure association des salariés et de leurs représentants aux prises de décisions de l'entreprise, et l'égalité professionnelle et salariale entre hommes et femmes, thèmes pour lesquels des avancées importantes sont encore attendues.

1.1. Représentativité, dialogue social et financement des syndicats

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de Modernisation du dialogue social, les négociations sur la représentativité, sur le développement du dialogue social et le financement des syndicats ont abouti, le 20 août 2008, à l'adoption de la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. Cette loi rénove en profondeur les règles applicables aux organisations syndicales.

La loi du 20 août 2008 a actualisé les critères de représentativité et renforce le cadre du premier tour des élections professionnelles. La réforme renforce aussi la légitimité des acteurs syndicaux en montrant leur audience électorale par le biais des élections professionnelles. Elle rationalise les modalités de représentativité pour chaque niveau de négociation, et introduit des règles concernant le financement des syndicats.

Un nouveau mandat de « Représentant de la section syndicale » a été créé ; il permet à une organisation dont la représentativité n'est pas encore établie de représenter une section syndicale dans l'entreprise dans l'attente de l'élection professionnelle.

En outre, la loi a ouvert plus largement la négociation au niveau de l'entreprise avec des élus et des salariés mandatés à compter de 2010. Elle a fixé les contours de la négociation tout en pérennisant les dispositions prévues par les accords de branche.

L'entrée en vigueur des nouvelles règles de validité des accords

La loi introduit de nouvelles règles de validité des accords : pour être valide tout accord collectif doit avoir été signé par des syndicats qui ont recueilli au moins 30% des suffrages, et ne pas faire l'objet de l'opposition de syndicats ayant recueilli la majorité des suffrages. Ces règles sont entrées en vigueur dès le 1^{er} janvier 2009 pour toutes les entreprises dotées d'accords collectifs. Elles s'appliqueront aux accords de branche et aux accords interprofessionnels et nationaux en 2013.

Suite à l'adoption des décrets d'application⁴⁸ en novembre 2008, ces mesures sont entrées en vigueur dès 2009.

1.2. Le programme de négociation des partenaires sociaux pour 2009

Deux nouveaux thèmes de négociation

S'agissant des négociations portées par les partenaires sociaux en 2009, trois sujets majeurs de négociation déjà engagés en 2008 ont été réinscrits à l'agenda social: (i) la négociation sur les retraites complémentaires, qui a abouti à la conclusion d'un accord le 23 mars 2009, (ii) la négociation relative aux services de santé au travail, (iii) et la négociation interprofessionnelle sur la détermination de la mesure de l'audience des syndicats, dans les branches professionnelles composées à majorité d'entreprises de moins de 11 salariés. Cette négociation qui devrait aboutir à un accord conclu avant le 30 juin 2009 sera reprise par la loi.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont été sollicités par le Premier Ministre afin d'aborder les deux thèmes de négociation suivants, avant fin 2009:

- Les moyens d'assurer une meilleure association des représentants des salariés aux prises de décisions de l'entreprise, notamment par le biais d'une réforme des institutions représentatives du personnel ;
- L'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes et l'articulation des temps de vie des salariés⁴⁹.

2. Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Malgré les progrès atteints ces dernières années dans la réduction structurelle du taux de chômage, la crise provoque une remontée du taux de chômage et renforce la nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et d'en accroître l'efficacité.

A ce titre, le gouvernement poursuit ses efforts de réforme, à travers notamment la modernisation du service public de l'emploi et la création de Pôle Emploi. De nombreuses actions en faveur de la formation professionnelle prolongeront cette dynamique.

La mise en place d'un système de « flexicurité », destiné à encourager la mobilité des travailleurs tout en sécurisant les parcours professionnels, passe par une modernisation des dispositifs de protection sociale. L'ensemble des efforts entrepris est essentiel pour ramener l'économie sur son sentier de croissance et assurer à moyen terme un taux de croissance potentielle élevé.

⁴⁸ Décrets n° 2008-1131 et n° 2008-1132 du 04 novembre 2008.

⁴⁹ De multiples réflexions sont engagées sur cette question essentielle déjà mise en lumière dans le PNR français, sous l'angle de l'attractivité du travail pour permettre le développement des gardes d'enfants, et des politiques menées en faveur de l'égalité hommes-femmes. Cf. infra.

2.1. Réformer le service public de l'emploi

La création de Pôle emploi en décembre 2008 marque l'aboutissement de l'un des principaux chantiers de la réforme du Service Public de l'Emploi (SPE). La nouvelle structure nationale propose un guichet unique qui simplifie les démarches des demandeurs d'emploi comme des entreprises. C'est une étape fondamentale vers une plus grande coordination des politiques en faveur de l'emploi, de la formation et de l'insertion des travailleurs.

La mise en place de Pôle emploi

Conformément à la loi du 13 février 2008, l'opérateur unique du SPE « Pôle Emploi » a été mis en place le 19 décembre 2008, avant la date initialement prévue du 1^{er} janvier 2009.

La nouvelle institution reprend les missions et les moyens de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) et du réseau opérationnel de l'assurance chômage (les Assédic) tout en préservant l'existence du régime paritaire d'assurance chômage. Pôle emploi compte aujourd'hui 45 000 collaborateurs, dont 30 000 sont issus de l'ANPE et 15 000 issus des Assédic et de l'Unédic.

Le 2 avril 2009, une convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et Pôle Emploi a été signée afin de définir les objectifs à atteindre entre 2009 et 2011. Pour 2009, les objectifs visés consistent à « réussir la fusion et faire de Pôle emploi un outil opérationnel améliorant le service rendu ». A ce titre, trois types d'actions majeures sont menés :

- La simplification de l'accès aux services à l'aide des outils suivants: (i) un numéro d'appel téléphonique unique (le 3949), (ii) un site internet permettant d'accéder à l'ensemble des services d'indemnisation et de placement, (iii) la mise en place de 950 espaces Pôle Emploi avant la fin de l'été 2009.
- La personnalisation de la relation avec les demandeurs d'emploi avec l'identification d'un référent unique, compétent sur les questions d'indemnisation comme de placement. 30 000 agents doivent être formés avant la fin 2009 pour rendre pleinement opérationnel ce service. Afin d'améliorer la qualité du suivi, la convention prévoit également la réduction du nombre de demandeurs d'emploi par conseiller.
- La simplification des parcours de retour à l'emploi avec un parcours de base et un parcours renforcé pour les personnes rencontrant des difficultés (jeunes sans qualification, personnes de plus de 50 ans, personnes handicapées, personnes résidant en zone urbaine sensible). Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2009, les services fournis par Pôle emploi ne varient plus selon que le demandeur d'emploi est indemnisé ou non, mais sont accordés en fonction des besoins réels des personnes, notamment concernant la formation et la mobilité. Il est également prévu d'accélérer les délais de suivi des jeunes demandeurs d'emploi.

Au 1^{er} semestre 2009, 92% des demandeurs d'emploi inscrits peuvent être reçus en agence dans les cinq jours suivant leur inscription par téléphone ou par Internet et 94% des dossiers sont définitivement traités en moins de 15 jours. La dégradation rapide de la situation économique, s'est traduite par une chute des offres d'emploi et une augmentation importante du nombre de demandeurs d'emploi (+ 25% au 1^{er} semestre 2009) ; Pôle emploi fait donc face à une forte augmentation de son activité qui rend la mise en œuvre de ses objectifs plus difficile mais plus que jamais nécessaire.

2.2. La « flexicurité »

L'approche française en matière de « flexicurité » repose sur une mobilité professionnelle accrue et sur la notion de « sécurisation des parcours professionnel », avec une attention particulière portée à la préservation des droits et garanties sociales dans les phases de transition professionnelle⁵⁰.

Ses premiers jalons ont été posés à travers l'Accord National Interprofessionnel (ANI) sur la modernisation du marché du travail conclu le 11 janvier 2008 et la loi portant modernisation du marché du travail adoptée le 25 juin 2008 constituent les premières transcriptions réglementaires de cette approche. Depuis, de nouveaux chantiers de réforme du droit du travail font l'objet de négociations, avant leur traduction dans la loi. Par ailleurs, le rapport « Bouger pour l'emploi »⁵¹ remis au Premier Ministre en juin 2009 et actuellement en discussion au Conseil d'Orientation pour l'emploi a contribué à alimenter la réflexion.

Le portage salarial En ce qui concerne le « portage salarial »⁵², la négociation a été initiée à l'automne 2008 et s'est poursuivie avec la présentation d'un document de travail aux organisations syndicales le 18 mai 2009.

La portabilité des couvertures santé et prévoyance Par ailleurs, les dispositions de l'ANI sur la Modernisation du marché du travail, relatives à la portabilité des couvertures santé et prévoyance sont entrées en vigueur le 1er juillet 2009.

Le compte épargne temps En outre, la loi du 20 août 2008 simplifie le cadre légal du dispositif du compte épargne temps, et instaure la possibilité de transfert des droits qui lui sont affectés d'un employeur à un autre.

Un accord interprofessionnel sur la gestion des emplois et des compétences Un Accord National Interprofessionnel (ANI) sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été ouvert à la signature des organisations syndicales et patronales le 14 novembre 2008. Il propose notamment (i) de privilégier les territoires et les PME pour la diffusion des données prospectives sur la situation économique, démographique et technologique ; (ii) de renforcer le suivi des actions prévues par les accords collectifs, (iii) de mettre en place un groupe de travail sur le bilan d'étape professionnel, qui permet de dresser un diagnostic des compétences du salarié.

2.3 Renforcer la formation professionnelle tout au long de la vie

La formation professionnelle constitue un chantier prioritaire de réforme identifié par le gouvernement. Les inégalités d'accès à la formation professionnelle sont encore importantes en France et touchent plus particulièrement les salariés les moins qualifiés, les salariés des petites entreprises, les personnes de plus de 50 ans, et les demandeurs d'emploi.

Les différentes mesures initiées visent à renforcer l'efficacité du système de formation français, afin de mieux répondre aux attentes des personnes et aux besoins de l'économie. Le contexte de crise économique

⁵⁰ Pour une présentation plus détaillée, voir la section « Assurer la mobilité des travailleurs, sécuriser les parcours professionnels » du PNR 2008-2010.

⁵¹ Cf. : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000262/0000.pdf>

⁵² Le portage salarial permet à un travailleur indépendant d'établir un contrat de travail avec une société de portage ; celle-ci devient son employeur et agit comme intermédiaire auprès de ses clients (elle gère les recouvrements et lui verse un salaire en échange de frais de gestion).

2. DES OPPORTUNITES POUR TOUS

rend la réforme d'autant plus pertinente qu'elle renforce l'employabilité des travailleurs et leur offre de plus grandes perspectives de mobilité et d'insertion professionnelle.

La réforme de la formation professionnelle⁵³

[Section à mettre à jour après adoption du projet de loi]

Le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie est actuellement en cours d'examen, en procédure d'urgence, devant l'Assemblée Nationale. Le texte devrait être adopté par le Parlement avant la fin de l'été 2009. Ce projet de loi est issu d'un processus de large concertation engagé sur l'année 2008 avec les acteurs en charge de la formation professionnelle : partenaires sociaux, Etats, et Régions⁵⁴. Il s'appuie sur le texte de l'ANI conclu le 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels.

Ainsi, le projet de loi répond à cinq objectifs :

- Mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés,
- Développer la formation dans les TPE et les PME,
- S'appuyer sur les contrats en alternance pour encourager l'insertion des jeunes sur le marché du travail,
- Améliorer la transparence et les circuits de financement et mieux évaluer les politiques de formation professionnelle,
- Simplifier, mieux informer, mieux orienter les salariés et les demandeurs d'emploi.

A ce titre, un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a été créé. Il formera chaque année 500 000 salariés peu qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Avec la réorganisation des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (les OPCA), et l'accroissement de leur surface financière, les circuits de financements sont rationalisés. L'ouverture du Congé individuel de formation aux formations organisées en dehors du temps de travail et la possibilité d'utilisation du Droit individuel à la formation après rupture du contrat de travail permettent de simplifier et d'améliorer les outils de formation existants. Enfin, le projet de loi prévoit la contractualisation du Plan régional de développement des formations professionnelles et une meilleure coordination des différents acteurs. Par ailleurs, il organise la labellisation des organismes participant à l'orientation professionnelle, et qualifie celle-ci de mission d'intérêt général.

3. Favoriser l'activité

Les réformes visant à favoriser l'activité s'inscrivent dans le prolongement des mesures destinées à moderniser le marché du travail et à rendre l'économie française plus compétitive. Elles forment en ce sens un ensemble cohérent qui permet à la fois de s'adresser de façon ciblée à des publics particulièrement

⁵³ La formation professionnelle tout au long de la vie demeure également un enjeu d'éducation, l'implication des universités dans la mise en œuvre de cette réforme est essentielle. Cf. Supra.

⁵⁴ Les dispositions de l'ANI sur la formation professionnelle sont largement reprises dans le projet de loi.

touchés par de faibles taux d'emploi, comme les seniors ou les jeunes, et de rendre l'activité plus attractive en améliorant les conditions de travail pour tous et en réduisant les inégalités entre hommes et femmes.

3.1. Accroître l'attractivité du travail

Dans le cadre du programme de réformes « Confiance, Croissance et Emploi », la montée en charge de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) adoptée le 21 août 2007 s'est poursuivie en 2008 et 2009.

Parmi les mesures phares de ce dispositif, le Revenu de Solidarité Active (RSA) est entré en vigueur au mois de juin 2009. Il s'agit d'un dispositif innovant qui, tout en simplifiant le paysage des allocations de solidarité, incite ses bénéficiaires à accroître leur activité en leur assurant un complément de revenu.

Afin de faciliter l'activité des femmes, d'importantes mesures ont été prises pour accroître et améliorer l'offre de garde d'enfant en bas âge. Par ailleurs le cadre juridique applicable à la durée et à l'aménagement du temps de travail a été simplifié et privilégié désormais la négociation d'entreprise.

Le Revenu de Solidarité Active : un volet incitatif innovant

La loi généralisant le Revenu de Solidarité Active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a été adoptée le 1er décembre 2008, après une phase d'expérimentation lancée dans le cadre de la loi TEPA⁵⁵. Le RSA, qui remplace essentiellement le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API)⁵⁶, a ainsi été généralisé en France métropolitaine le 1er juin 2009, pour un premier versement aux allocataires en juillet 2009. Le dispositif est cofinancé par l'Etat et les conseils généraux.

Si le RSA répond à un objectif de simplification des aides aux plus démunis, sa mise en œuvre met également l'accent sur le retour à l'emploi des allocataires : le RSA est également versé à des personnes qui ont une activité professionnelle et dont les revenus sont limités. Il constitue en ce sens la déclinaison nationale de la stratégie européenne d'inclusion active: il vise à encourager l'activité professionnelle en garantissant que le retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation des revenus, grâce au cumul possible des revenus du travail et de la solidarité. Auparavant, dès lors que les allocataires percevaient un revenu d'activité supérieur au revenu minimum garanti, les prestations du RMI et de l'API étaient supprimées. La reprise d'activité n'engendrait donc pas nécessairement d'augmentation du revenu disponible. Avec le RSA, lorsque les revenus d'activité augmentent, le montant des prestations diminue progressivement, ce qui permet une augmentation du revenu disponible : chaque euro gagné se traduit par une hausse de 62 centimes du revenu total.

A terme, 3,1 millions de foyers pourraient percevoir le RSA, dont 1,2 millions de foyers anciennement bénéficiant du RMI, 200 000 familles bénéficiaires de l'API, et 1,7 million de nouveaux allocataires, constitués de travailleurs aux revenus modestes.

Renforcer les dispositifs de garde d'enfant pour

Afin d'encourager une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et de favoriser le retour dans l'emploi des femmes⁵⁷, l'Etat renforce l'offre de garde d'enfants. La création d'ici 2012 de 200 000 places supplémentaires a été

⁵⁵ Les différents décrets nécessaires à sa mise en œuvre ont été adoptés dès le mois de janvier 2009.

⁵⁶ Le RSA remplace le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'Allocation de Parent Isolé (API) et plusieurs aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi. Voir également la section « Lutter contre la pauvreté et l'exclusion » pour une description complémentaire du RSA.

⁵⁷ Le rapport Tabarot paru le 23 juillet 2008, a évalué le besoin d'accueil non satisfait à 400 000 en France.

dynamiser le taux d'activité des femmes

annoncée.

Une Convention d'Objectifs et de Gestion signée entre l'État et la branche famille de la Sécurité Sociale définit leurs engagements pour 2009-2012. Elle met l'accent sur le développement des modes de garde du jeune enfant et sur l'accompagnement prioritaire des familles aux ressources modestes, en particulier des bénéficiaires du RSA engagés dans un parcours d'insertion sociale et de reprise d'activité.

La loi de financement de la sécurité sociale de 2009 a également pris des mesures visant à augmenter le nombre de places proposées chez les assistants maternels. Pour ce qui concerne les mécanismes de solvabilisation et l'information des familles, cette même loi a adapté la Prestation d'accueil du jeune enfant pour prendre en compte les besoins d'accueil à des horaires « atypiques » et un portail Internet a été mis en place en mai 2009 pour mieux informer et aider les familles dans leurs démarches⁵⁸.

Un cadre pour rendre les heures supplémentaires plus attractives

Pour sa première année complète de mise en œuvre, la loi TEPA a permis à 5,5 millions de salariés ayant réalisé des heures supplémentaires de bénéficier d'exonérations fiscales et d'allègements de charges, sur l'année 2008, pour un total de près de 750 millions d'heures supplémentaires.

Le retournement de conjoncture très important qui s'est manifesté à compter du troisième trimestre 2008 a naturellement eu un impact sur le recours aux heures supplémentaires. Les statistiques publiées par l'ACOSS⁵⁹ pour le 1er trimestre 2009 mettent en évidence un recul d'environ 11% dans l'ensemble des grands secteurs d'activité par rapport au 1^{er} trimestre 2008 : le nombre moyen d'heures supplémentaires déclarées par salarié à temps complet se situe alors aux niveaux observés fin 2007.

3.2. Aménager le temps de travail

La loi du 20 août 2008 vise à mieux adapter le temps de travail aux préoccupations sociales et économiques des entreprises et des salariés.

En instaurant la primauté de l'accord d'entreprise pour l'organisation du temps de travail, pour le contingent annuel d'heures supplémentaires, ainsi que pour les conventions de forfait et le dispositif du compte épargne-temps, la loi contribue à donner une place plus importante aux accords collectifs.

Un mode unique d'aménagement du temps de travail

La loi du 20 août 2008 simplifie significativement la réglementation quant à l'aménagement du temps de travail: elle crée un nouveau mode unique d'aménagement négocié qui se substitue aux modes précédents. Elle permet, par la négociation d'entreprise, d'aménager le temps de travail sur une durée supérieure à la semaine et jusqu'à l'année, au plus près des besoins économiques et des besoins des salariés.

Le compte épargne-temps

S'agissant du compte épargne-temps, la loi permet au salarié de demander la consignation auprès d'un organisme tiers de l'ensemble des droits⁶⁰ qu'il a acquis. Cette disposition permet de favoriser la mobilité des salariés et la constitution d'une épargne de prévoyance. Un décret doit préciser l'organisation du dispositif.

⁵⁸ Voir www.mon-enfant.fr

⁵⁹ Statistiques publiées in Acooss Stat n°81, Mai 2009 :

http://www.acoss.urssaf.fr/index.php?option=com_docman&task=view_acosstat&Itemid=5529

⁶⁰ Ces droits sont convertis en unités monétaires.

3.3. Faciliter l'emploi des seniors

Un ensemble de mesures a été adopté en 2008 afin d'augmenter l'emploi des seniors, plus faible en France qu'à l'étranger. Il s'agit d'une part d'inciter les employeurs à mieux intégrer les seniors dans leur gestion des ressources humaines notamment pour favoriser leur retour à l'emploi, d'autre part d'inciter au prolongement de l'activité au-delà de l'âge de 60 ans.

Encourager l'activité au-delà de 60 ans

Les deux premières séries d'objectifs ont trouvé leur traduction dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2009, qui facilite le cumul emploi-retraite, l'augmentation de la surcote et la suppression de la mise à la retraite d'office à 65 ans. Ces dispositions sont effectives depuis le début de l'année 2009.

L'augmentation progressive de l'âge pour la dispense de recherche d'emploi a été prévue par la loi du 1er août 2008, tandis que le renforcement du suivi des seniors par Pôle Emploi est en place depuis le début de l'année 2009.

La mise en place d'accords d'entreprise ou de branches sur l'emploi des seniors

Les entreprises d'au moins 50 salariés sont invitées à adopter des accords ou plans d'action en faveur du maintien dans l'emploi et du recrutement des seniors avant le 1^{er} janvier 2010. Au-delà, une pénalité leur sera appliquée. Une procédure de rescrit permettra aux entreprises de s'assurer que l'accord qu'elles ont élaboré répond au cahier des charges fixé par la loi⁶¹.

L'allongement de la durée d'activité et le relèvement de l'âge légal de la retraite

Les discussions sur le relèvement de l'âge légal de la retraite et la durée de cotisation seront reprises avec les partenaires sociaux au moment du rendez-vous sur les retraites qui s'ouvrira après la remise par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) de son rapport, en février 2010.

L'action de la Halde contre les discriminations fondées sur l'âge

La Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) s'est attachée à combattre les discriminations fondées sur l'âge afin de faire évoluer les comportements des recruteurs. Suite à son action, l'administration et certaines entreprises publiques ont supprimé les limites d'âge discriminatoires qui subsistaient dans leurs statuts.

3.4. Favoriser l'insertion de tous les jeunes sur le marché du travail

L'insertion des jeunes sur le marché du travail français est difficile⁶², en particulier pour les jeunes sans qualification. Cette difficulté reflète un problème d'ordre structurel : un manque de fluidité des transitions des jeunes de l'école vers l'emploi ainsi qu'entre les différentes formes d'emploi.

Les politiques engagées passent d'une part par un accompagnement renforcé des jeunes et des publics spécifiques, à travers l'action des Missions locales et la mobilisation de Pôle Emploi ; d'autre part, par des mesures ciblées de soutien à la demande de travail avec des dispositifs de contrats aidés⁶³.

⁶¹ Ces dispositions ont fait l'objet de deux décrets d'application relatifs au contenu et à la validation des accords et des plans d'actions en faveur de l'emploi des salariés âgés en date du 20 mai 2009 publiés le 21 mai 2009 (décret n° 2009-560 et 2009-564).

⁶² Selon la dernière enquête emploi, le taux de chômage des 25-34 ans a peu varié en 2008 (7,4% au quatrième trimestre 2008), en revanche celui des 15-24 ans est passé de 19% au quatrième trimestre 2007 à 21,2% au quatrième trimestre 2008.

⁶³ Cf. section « La réponse à la crise financière et le plan de relance français ».

La réforme de l'assurance-chômage

La réforme de l'assurance chômage, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2009, améliore et simplifie l'accès à l'assurance chômage au bénéfice des jeunes et des demandeurs d'emploi détenteurs de contrats de courte durée.

L'allongement de la période de référence à 28 mois (au lieu de 22 mois)⁶⁴ et l'abaissement du seuil de durée minimale d'affiliation à 4 mois (au lieu de 6 mois) permettent de mieux couvrir les chômeurs les plus éloignés de l'emploi et les primo-entrants sur le marché du travail.

Une commission de concertation sur la politique de la jeunesse

Une Commission de concertation sur la politique de la jeunesse composée des acteurs institutionnels, des partenaires sociaux et des représentants associatifs a été installée en mars 2009. Cette Commission doit élaborer un « livre vert » identifiant les questions clefs pour refonder la politique de la jeunesse et proposer des actions concrètes. Plusieurs grands thèmes ont été identifiés : emploi-formation, orientation, autonomie financière des jeunes, santé, logement, citoyenneté. Le livre vert doit être remis au Gouvernement à l'automne 2009.

3.5. Assurer l'égalité professionnelle homme-femme

Les inégalités professionnelles et salariales entre hommes et femmes persistent sur le marché du travail. En France, toutes classes d'âges confondues, le taux d'activité des hommes est de 62% pour les hommes et de 51% pour les femmes en 2008⁶⁵. Dans le prolongement de la « Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes » établie par la Commission européenne⁶⁶, la France a engagé un certain nombre d'actions.

Les négociations d'entreprises en faveur de l'égalité professionnelle

Une concertation relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sera engagée à l'automne 2009 sur trois points en particulier : l'égalité professionnelle, la conciliation des temps de travail et familiaux, ainsi que l'articulation du contrat de travail avec les besoins familiaux. La concertation portera également sur l'adaptation des règles actuelles, et les sanctions.

Un rapport préparatoire remis en juillet 2009 par l'Inspection Générale des Affaires Sociales dresse un ensemble de propositions qui seront expertisées par le gouvernement.

La mobilisation pour la résorption des écarts de rémunération

Concernant les inégalités salariales, les écarts identifiés en France demeurent importants. L'écart de salaire horaire brut total en 2006 est de l'ordre de 16% en 2006⁶⁷. Un effort conjoint des pouvoirs publics (Etats et collectivités locales) et des partenaires sociaux a permis d'atteindre certaines avancées dans ce domaine⁶⁸. L'année 2008 a en outre été marquée par une accélération de la négociation collective tant au niveau des branches que des entreprises. Par ailleurs les contrôles des services de l'inspection du travail auprès des entreprises ont été renforcés en 2009.

⁶⁴ Cette mesure bénéficie notamment aux jeunes demandeurs d'emploi, cf. la section « Favoriser l'insertion de tous les jeunes sur le marché du travail ».

⁶⁵ Source : Insee, Données « Emploi, chômage et activité au sens du BIT dans la population de 15 ans ou plus ».

⁶⁶ Voir Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010, COM/2006/0092 final.

⁶⁷ Source : Ecmoss 2006, Insee-Dares. Statistiques établies à partir des données des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel.

⁶⁸ Cf. Supra, il s'agit là de l'un des deux axes de l'agenda social 2009, programme de négociations des partenaires sociaux.

3.6. Améliorer les conditions de travail

Le Plan Santé au Travail 2005-2009 (PST) a permis de mettre en œuvre une série importante d'initiatives en faveur de l'amélioration des conditions de travail. A ce jour, l'essentiel des réformes du PST, et des différentes conférences sur l'amélioration des conditions de travail qui l'ont accompagné, a été réalisé.

Les principales mesures du Plan Santé 2005-2009

Un Conseil d'Orientation sur les Conditions de Travail (COCT), nouvellement créé est entré en activité le 30 avril 2009.

Des moyens importants ont été déployés pour encourager les entreprises à être actrices de la santé au travail notamment grâce au renforcement des moyens d'intervention en faveur des TPE et des PME. Ainsi, le dispositif des « Contrats de prévention » à destination des PME, conclus avec les Caisses régionales d'assurance maladie, sera progressivement généralisé. En outre, le site internet « travailler mieux » qui met à disposition toutes les informations disponibles en matière de conditions de travail est actif depuis janvier 2009.

Enfin les trois risques majeurs – psychosociaux, troubles musculo-squelettiques (TMS), et cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR) – ont été ciblés par une campagne d'information du grand public lancée dès 2008 et par la signature de Conventions d'objectifs conclues entre l'Etat et certaines branches professionnelles.

Un nouveau Plan Santé 2010-2014

Un nouveau PST 2, pour les années 2010-2014 a été annoncé par le ministre du travail le 30 avril 2009. Ce plan sera fondé sur deux grands axes de progrès : (i) faire reculer la pénibilité au travail en améliorant les conditions de travail et en compensant les séquelles en termes d'espérance de vie, (ii) amplifier l'effort de prévention sur les risques existants (CMR, TMS et stress au travail).

3.7. Attirer les travailleurs étrangers

En matière d'immigration, les réformes engagées visent à promouvoir l'installation de travailleurs étrangers dans les secteurs où les employeurs se heurtent à une pénurie structurelle de main d'œuvre.

L'immigration de travail

Le dispositif d'attribution de cartes de séjours ciblées s'est donc poursuivi, notamment à travers la carte « compétences et talents », et les cartes triennales portant la mention « salarié en mission » ou « travailleur saisonnier ». Par ailleurs, afin de faciliter les démarches administratives, un visa long séjour permettant de séjourner et de travailler pendant une durée d'une année est délivré depuis le 1^{er} juin 2009 pour certains salariés étrangers⁶⁹. C'est également dans cette perspective, qu'a été créée, à travers les dispositions de la loi de modernisation de l'économie, une carte de résident pour contribution économique exceptionnelle, à destination des travailleurs hautement qualifiés⁷⁰.

La création en avril 2009 d'un opérateur unique en charge de l'immigration, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), permettra de mieux faire connaître et de simplifier les démarches administratives aux étrangers.

Les résultats sont pour le moment satisfaisants : entre 2006 et 2008, le nombre d'entrées en provenance de pays hors Union européenne pour motif professionnel recensé par l'OFFI a augmenté de 25 789 à 38 892, avec une croissance importante du nombre de salariés permanents.

⁶⁹ Ce visa dispense de titre de séjour. Il n'est attribué ni aux salariés pouvant disposer d'un titre de 3 ans, ni aux étudiants, ni aux conjoints de Français et aux étrangers séjournant comme « visiteurs ».

⁷⁰ Ces orientations font écho à l'adoption le 25 mai 2009 de la directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

4. Assurer un meilleur partage des fruits de la croissance

La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail constitue une avancée importante en faveur de l'attractivité du travail et d'un meilleur partage des fruits de la croissance⁷¹. A travers ses trois volets, la loi couvre un champ important d'intervention: (i) elle modifie les mécanismes d'intéressement, de participation et d'épargne salariale afin de soutenir le pouvoir d'achat des salariés et d'inciter les entreprises à recourir à ces dispositifs, (ii) elle modernise la procédure de fixation du Salaire Minimum de Croissance (Smic), et enfin, (iii) elle instaure la conditionnalité des allègements de cotisations sociales.

Par ailleurs le mouvement de rénovation de la négociation salariale, initié dans le but de promouvoir un partage équilibré de la valeur ajoutée au sein des entreprises, s'est accéléré depuis l'automne 2008.

Le contexte de crise a en outre rappelé la pertinence et l'urgence des réformes et dispositifs de lutte contre l'exclusion, la pauvreté et les discriminations. Des actions novatrices telles que la mise en œuvre du RSA et le dispositif initié par le Grenelle de l'insertion devraient contribuer à résorber ces inégalités.

4.1. Développer l'actionnariat salarié, l'intéressement et la participation

L'intéressement, la participation et l'actionnariat salarié

Afin de mettre en place un cadre plus favorable à la dynamisation des revenus du travail, la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail⁷² entend favoriser l'intéressement au sein des entreprises. Le texte institue un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui concluent un accord d'intéressement ou accroissent le volume des primes distribuables. Les entreprises ont par ailleurs été autorisées à verser, avant le 30 septembre 2009, une prime exceptionnelle à leurs salariés exonérée de cotisations sociales (à l'exception de la CSG, de la CRDS et du forfait social de 2 %). S'agissant de la participation, la loi instaure le libre choix du salarié quant à l'usage de sa participation (entre une disponibilité immédiate des droits ou leur blocage). En outre, la loi conditionne l'attribution gratuite d'actions aux salariés à l'existence ou à l'amélioration de dispositifs de participation financière ou d'actionnariat salarié dans l'entreprise.

Le partage de la valeur ajoutée

Dans le cadre d'une mission de réflexion sur le partage de la valeur ajoutée et des profits en France, le directeur général de l'INSEE a remis, le 13 mai 2009⁷³ un rapport au Président de la République. L'étude du partage de la valeur ajoutée en France montre que celui-ci est resté stable depuis la fin des années 1980 en France, avec environ deux tiers de la valeur ajoutée consacrée à la rémunération du facteur travail et un tiers consacré au facteur capital, mais souligne la grande variabilité de ce partage entre entreprises et secteurs d'activité. Les partenaires sociaux ont été invités à formuler des propositions sur la base de ce rapport.

4.2. Rénover la négociation salariale

Des modalités nouvelles de

Afin de dynamiser les négociations salariales tant au niveau des entreprises qu'au niveau des branches, la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail

⁷¹C'était aussi l'objet de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007 et de la loi pour le pouvoir d'achat du 8 février 2008 (PA).

⁷² La loi est complétée par ses décrets d'application du 30 mars 2009.

⁷³ Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France, mai 2009.
http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/partage_VA/rapport_partage_VA.pdf

revalorisation du SMIC

modifie le calendrier de revalorisation du SMIC, en avançant la date de revalorisation du 1^{er} juillet au 1^{er} janvier de chaque année à compter de 2010. La loi institue, en outre, un groupe d'experts chargé d'apporter un éclairage économique sur la revalorisation du SMIC. Le groupe d'experts, a rendu son premier rapport à l'occasion de la revalorisation du 1^{er} juillet 2009 et a recommandé que le SMIC ne bénéficie pas d'une revalorisation « coup de pouce » en 2009.

La conditionnalité des allègements de charges

Afin d'encourager la négociation salariale, la loi du 3 décembre 2008 introduit un mécanisme de pénalité : les employeurs n'ayant pas rempli leur obligation d'ouverture de négociation voient leur réduction de cotisations sociales patronales diminuée de 10% (jusqu'à la suppression totale au bout de trois années). Ce mécanisme a pour but de relancer la négociation salariale, tant dans les entreprises qu'au niveau des branches, tout en leur laissant un délai suffisant pour présenter une grille de salaires débutant au moins au niveau du SMIC.

Par ailleurs, dans les entreprises relevant de branches où les minima conventionnels sont inférieurs au SMIC⁷⁴, la loi prévoit la modification du salaire de référence à partir duquel sont établies les réductions de charges sociales : le salaire de référence n'est plus le SMIC mais le salaire minimum conventionnel, ce qui fait diminuer mécaniquement les exonérations de cotisations sociales patronales. Un décret doit fixer les modalités de détermination du salaire de référence pour le calcul de la réduction de charges sociales.

Les résultats des négociations salariales de branche

En 2008, la négociation salariale s'est déroulée à un rythme élevé. En effet, plus de quatre branches sur cinq ont conclu au moins un accord dans l'année. Les pourcentages d'augmentation salariale accordés sont supérieurs à ceux de l'année passée, et les résultats sont particulièrement favorables aux salaires de bas de grille de salaires, qui constitue un terrain prioritaire de négociation : un bilan d'étape réalisé au 1^{er} juin 2009 confirme cette dynamique positive avec 88% des branches suivies ayant porté le premier coefficient de leur grille de salaire au moins au niveau du SMIC.

4.3. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion

Les réformes de lutte contre la pauvreté mises en œuvre par le gouvernement sont en cohérence avec la priorité donnée par l'Union européenne, et la préparation de l'année 2010 déclarée «Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale». La mise en œuvre du RSA constitue une étape majeure dans la lutte contre la pauvreté et propose une évolution d'ampleur du paysage des allocations de solidarité.

Le RSA comme outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Si le RSA⁷⁵ introduit une approche incitative dans le paysage des aides sociales aux personnes disposant de ressources modestes, sa dimension de solidarité demeure essentielle. Sa création permet en effet de lutter contre l'exclusion, en assurant à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence et en améliorant leur prise en charge par Pôle Emploi. Grâce au RSA, 700 000 personnes devraient franchir le seuil de pauvreté⁷⁶.

⁷⁴ A compter du 1^{er} janvier 2011, les minima conventionnels inférieurs au SMIC ne seront plus autorisés.

⁷⁵ Voir également la section « Accroître l'attractivité du travail » pour une présentation du volet incitatif du RSA.

⁷⁶ A titre indicatif, en 2009, le seuil est établi à 880 euros pour une personne seule, 1 320 euros pour un couple.

Le lancement du RSA s'est accompagné de plusieurs réformes concomitantes, et constitue notamment la première étape de la réforme des « droits connexes », qui comprennent l'ensemble des droits associés au statut de bénéficiaire d'une allocation (telles que la Couverture Maladie Universelle (CMU) ou l'exonération de certaines charges fiscales pour les bénéficiaires du RMI). Ces avantages seront désormais attribués en fonction des revenus et non du statut des intéressés.

Le suivi du Grenelle de l'insertion

Le processus de concertation initié à l'occasion du Grenelle de l'insertion s'est poursuivi par la mise en place d'un dispositif de suivi multipartite, ainsi qu'un groupe de travail chargé de préparer des instruments d'évaluation.

4.4. Lutter contre toutes les discriminations

Les actions en matière de lutte contre la discrimination et en faveur de la diversité ont bénéficié d'une attention croissante en particulier dans le secteur privé, grâce aux initiatives du Label Diversité et de la Charte de la diversité. L'action de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité permet d'apporter une dimension supplémentaire à la résolution des conflits dans ce domaine. Le rapport remis par le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances en mai 2009 permettra d'alimenter la réflexion sur les mesures à mettre en œuvre.

Le label diversité

Le Label Diversité a été créé par décret du 19 décembre 2008 afin de distinguer les entreprises dont les pratiques en faveur de l'égalité des chances est jugée exemplaire. La Commission de labellisation est présidée par un représentant de l'État, et composée de représentants de l'administration publique, des partenaires sociaux et de l'Association Nationale des Directeurs des Ressources Humaines. Les premiers labels ont été délivrés le 9 janvier 2009.

Ce label, concerne la prévention de toutes les discriminations reconnues par la loi, en particulier l'origine des personnes, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, la religion, l'engagement syndical et mutualiste, les opinions politiques... à l'exception du genre, déjà couvert par un label spécifique, le « label égalité ».

La charte de la diversité

La Charte de la diversité est un texte ouvert à la signature des entreprises, qui condamne les discriminations dans le domaine de l'emploi et qui engage à œuvrer en faveur de la diversité. Initialement signée en 2004 par 35 grandes entreprises, la charte est en 2008 signée par plus de 2100 entreprises et autres employeurs (collectivités territoriales, établissements publics, organismes sociaux et paritaires...). Cette large diffusion marque une volonté de tous de lutter contre les discriminations et de favoriser la cohésion et l'équité sociale.

La revalorisation de l'allocation adultes handicapés

De manière plus ciblée, l'allocation adulte handicapé a été revalorisée de 5 % en septembre 2008, afin d'offrir de meilleures conditions de vie aux personnes bénéficiaires. Elle augmentera de 54 euros en 2009, avec deux revalorisations en avril et septembre, dans le cadre de l'engagement du Président de la République annoncé en juin 2008 d'une augmentation de 25% d'ici 2012.

*La Haute autorité de
lutte contre les
discriminations et pour
l'égalité*

Depuis sa création en 2004, la HALDE⁷⁷, est intervenue dans deux domaines principaux : l'accompagnement des victimes de discrimination et la promotion de l'égalité. Son activité de traitement des réclamations a connu une augmentation de 25% en 2008 et a révélé que l'emploi demeure un sujet majeur de conflit (50 % des réclamations) et que l'origine demeure le critère le plus souvent évoqué (29 %). Dans le cadre de la promotion de l'égalité des chances, la Halde a œuvré à la mobilisation progressive des entreprises, des intermédiaires de l'emploi, de l'administration (avec l'élaboration de la « Charte pour la promotion de l'égalité » de la fonction publique) et des collectivités locales.

*Un programme
d'action pour la
diversité et l'égalité des
chances*

Le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances a rendu en mai 2009 un rapport⁷⁸ intitulé « Programme d'action et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances ». Il traite de la question des inégalités sous ses différentes dimensions : éducation, emploi, politique de la ville, diversité dans la vie politique et les médias, etc.

L'intervention européenne : Le Fonds social européen

Le programme « Compétitivité régionale et emploi » du FSE pour la période 2007-2013 présenté dans le PNR 2008-2010 a pour principale finalité de soutenir les politiques publiques nationales régionales et locales en matière d'emploi, de formation et d'insertion professionnelle pour renouer avec la croissance et l'emploi et permettre aux acteurs de s'adapter aux chocs économiques et aux processus de transformation sociale en cours.

Voici la présentation de la programmation des crédits par domaines d'action définis conformément aux orientations stratégiques françaises :

CROISSANCE DURABLE, INNOVATION ET DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

- Restructurations sectorielles et d'entreprises : système d'anticipation des changements : 17 054 144 euros de FSE programmé sur un montant de 129 840 600 euros alloué à cette mesure soit 13% de taux de programmation.
- Formation tout au long de la vie, esprit d'entreprise et innovation : sur un montant FSE de 606 339 942 euros, le montant programmé est de 82 147 141 euros
- Valorisation du capital humain :
 - Modernisation des systèmes d'éducation et de formation: 32 589 665 euros ont été programmés sur une maquette de 168 396 515 soit 19% de taux de programmation
 - Mesures visant à encourager la participation accrue à l'éducation et la formation tout au long de la vie : 24 043 476 euros ont été programmés sur une enveloppe affectée qui est de 140 046 115 euros soit un taux de programmation de 17%.

⁷⁷ La Halde a été créée en 2004 en réponse aux recommandations des directives européennes 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et 2002/73/CE du Conseil du 23 septembre 2002 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

⁷⁸ Programme d'action et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000202/0000.pdf>

- Technologies de l'information et de la communication : sur les 6 215 150 euros affectés à cette mesure 123 889 euros ont été programmés.

DES OPPORTUNITES POUR TOUS

Accroître l'offre de travail

- Vieillesse active: le FSE programmé est de 471 699 euros sur un montant affecté de 36 989 619 euros.
- Participation durable des femmes à l'emploi et conciliation des temps de vie : Le FSE programmé est de 10 128 773 euros sur une maquette de 53 404 004 euros soit un taux de programmation de 19%
- Participation des migrants à l'emploi : sur une dotation FSE de 73 360 000 euros, le montant programmé est de 30 012 615 euros, soit 41%
- Mesures actives et préventives sur le marché du travail : sur un montant FSE alloué à cette mesure de 672 938 198 euros, le montant programmé est de 156 638 138 euros, soit 23%
- Soutien à la création d'entreprise: un montant FSE de 33 097 695 euros a été programmé sur une dotation de 181 586 990 euros, soit un taux de programmation de 18%.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

- Institutions du marché du travail : le montant FSE programmé au titre de cette mesure s'élève à 122 759 007 euros, le montant alloué étant de 475 174 135 euros, soit un taux de programmation de 26%.

Assurer le partage des fruits de la croissance

- Insertion et retour à l'emploi des personnes défavorisées et lutte contre les discriminations : Le montant FSE programmé s'élève à 283 793 748 euros, soit 16% d'une dotation de 1 755 845 348 euros.

La mise en œuvre du programme sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

La programmation française 2007-2013 se veut exemplaire en matière d'intégration transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit, tout à la fois, de mesurer et d'évaluer la prise en compte de cette thématique ainsi que de valoriser les actions mises en œuvre. La France s'est fixé comme objectifs de contribuer à l'augmentation du taux d'emploi des femmes et à la suppression des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Conformément aux « points de vigilance » de l'évaluation ex ante du programme, une attention particulière sera apportée à l'évaluation thématique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

3 ASSURER LA SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES

[Ce chapitre est à l'état de projet : il s'agit d'un canevas qui ne préfigure pas nécessairement de ce qui sera rédigé à l'issue du vote du Projet de Loi de Finances et du Projet de Loi de Finances de la Sécurité Sociale.]

Si l'économie française a fait preuve d'une certaine résilience face à la crise, notamment grâce à l'efficacité de ses stabilisateurs automatiques, le niveau élevé de l'endettement et le vieillissement de la population exercent une forte pression à long terme sur les finances publiques françaises. Un accroissement pérenne du ratio de dette ne peut en ce sens être envisagé, car il renforcerait cette pression et rendrait d'autant plus coûteux les ajustements nécessaires pour assurer la soutenabilité.

Indépendamment du ralentissement conjoncturel de l'économie, auquel la France a répondu par un plan de relance conséquent dès l'hiver 2008, le mouvement de réformes structurelles qui a été engagé depuis deux années dans le but de contenir l'évolution des dépenses publiques et de retrouver un solde structurel proche de l'équilibre, s'est poursuivi en 2009. Les deux piliers de la stratégie déployée pour les finances publiques demeurent inchangés : il s'agit de stimuler la croissance potentielle et de contenir la dépense publique.

A ce titre, l'objectif inscrit dans la Loi de Programmation des Finances Publiques pour les années 2009 à 2012 est de diviser par deux le rythme de croissance des dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de sécurité sociale observé jusqu'à présent. Pour atteindre une telle évolution, il est essentiel de réduire les rigidités des dépenses publiques. En ce sens, le processus de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a été l'occasion d'identifier de nombreuses réformes de modernisation des administrations publiques. Ces changements à l'œuvre permettront de gagner en efficacité et de réaliser des économies importantes. Par ailleurs, afin de stimuler la croissance, le gouvernement a entrepris de nombreuses réformes fiscales, telles que la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle qui pesait notamment sur les PME, ou la réforme de la taxe professionnelle. De nombreuses mesures fiscales sont également venues soutenir les efforts entrepris pour construire une économie moins gourmande en énergies fossiles.

Enfin, la réflexion est engagée pour assurer la pérennité du système des retraites et répondre aux évolutions démographiques importantes qui se dessinent.

1. Maîtriser et améliorer l'efficacité des dépenses publiques

Les autorités françaises ont pris des engagements forts en matière de maîtrise des dépenses publiques et de gouvernance. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis d'introduire l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques dans la Constitution⁷⁹, et la première Loi de Programmation Pluriannuelle des Finances Publiques (LPFP) a été adoptée le 28 janvier 2009 pour la période 2009-2012. La LPFP couvre l'ensemble des administrations publiques (APU), soit le même périmètre que le Programme de stabilité. Elle détermine la stratégie des finances publiques sur quatre ans et définit les avancées à accomplir pour chacun des acteurs de la dépense publique pour rejoindre l'équilibre du solde structurel. Parallèlement, l'avancement des mesures liées à la RGPP, la réforme des dispositifs d'exonération des « niches sociales » et les efforts d'assainissement des dépenses de sécurité sociale contribuent déjà à améliorer l'efficacité des administrations et des organismes publics.

1.1. Définir une stratégie globale de finances publiques qui mobilise l'ensemble des acteurs

La 1^{ère} Loi de Programmation des Finances Publiques

La LPFP adoptée le 28 janvier 2009 réaffirme la nécessité de maîtriser l'évolution de la dépense publique et fixe un objectif ambitieux de limiter à un peu plus de 1 % en volume le rythme de croissance annuelle de la dépense publique (celui avait atteint un rythme de 2,25 % entre 1997 et 2007).

La LPFP programme en particulier un effort important pour les dépenses de l'État, dont l'augmentation est limitée (hors effet du plan de relance) à l'inflation sur la période 2009-2012⁸⁰.

La programmation des dépenses de l'Etat

Le cœur de cette nouvelle loi est la programmation détaillée des dépenses de l'État : elle fixe le plafond de dépense de chaque mission budgétaire⁸¹, en Autorisations d'Engagement (AE) et en Crédits de Paiement (CP), sur les années 2009, 2010 et 2011.

La loi détaille également le mode de fonctionnement du budget triennal et en particulier les conditions limitatives permettant de modifier les plafonds des missions budgétaires, adoptés dans le cadre de la loi de programmation. Elle pose le principe de plafonds impératifs en 2009 et 2010, susceptibles d'ajustement en 2011. Le projet de loi de finances pour 2010, qui sera déposé à l'automne 2009, respecte dans son ensemble le cadre fixé par la LPFP : des ajustements sont ponctuellement réalisés pour tenir compte, en particulier, des effets de la crise économique sur la baisse de certaines dépenses (baisse des taux de la dette et moindre coût de l'indexation des pensions) ou, en sens inverse, sur l'augmentation du coût de dispositifs sociaux.

De nouvelles règles de comportement en matière de recettes

La loi prévoit que, chaque année, les éventuels surplus de recettes constatés par rapport au niveau fixé en loi de finances seront intégralement affectés au désendettement. De plus, les éventuelles mesures nouvelles en recettes devront être gagées afin de préserver la trajectoire globale de recettes de l'Etat et de la Sécurité

⁷⁹ Cf. article 34 de la Constitution.

⁸⁰ Voir également la section « Maîtriser les dépenses de sécurité sociale, répondre aux besoins nouveaux ».

⁸¹ Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par « mission », qui relève d'un ou plusieurs ministères.

sociale.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation a été présenté au Parlement au moment du Débat d'Orientation des Finances Publiques (DOFP) en juin 2009. Le DOFP a aussi été l'occasion d'actualiser la trajectoire des finances publiques.

La sortie de crise appellera une consolidation des finances publiques

Bien que la crise ait mécaniquement éloigné l'horizon du retour à l'équilibre des finances publiques et de l'endettement sous les 60%, ces objectifs continuent de guider la stratégie du Gouvernement : la consolidation des finances publiques devra se faire graduellement et en fonction des évolutions de l'environnement macroéconomique.

La part du déficit lié à la crise a vocation à se résorber avec la reprise, notamment avec l'amélioration des recettes.

Dès maintenant, l'effort de consolidation de la part du déficit qui n'est pas lié à la crise doit être maintenu. Tous les sous-secteurs des administrations publiques devront prendre part à cet effort en dépense, comme le prévoit la LPFP.

La 3^{ème} Conférence Nationale des Finances Publiques

La 3^{ème} Conférence Nationale des Finances Publiques s'est tenue le 28 mai 2009, réunissant l'État, les collectivités territoriales, les caisses de Sécurité sociale, les parlementaires et les partenaires sociaux. Cette conférence, qui a permis au gouvernement d'expliquer sa stratégie pour le retour des comptes à l'équilibre en 2012, a également dégagé un consensus sur la situation et sur la gouvernance des finances publiques.

1.2. Poursuivre la Révision Générale des Politiques Publiques

La RGPP, dont les travaux ont été lancés à l'été 2007, constitue un cadre structurant de la réforme de l'Etat ; elle vise à changer en profondeur l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique, en répondant à une triple exigence : (i) offrir un meilleur service public aux usagers, (ii) faire bénéficier les agents publics de meilleures conditions de travail et de carrière, (iii) et diminuer le niveau des dépenses publiques. Afin d'inscrire ces efforts dans la durée, l'ensemble des mesures de la RGPP a été inscrit dans la LPFP pour les années 2009 à 2012.

La réforme de la fonction publique

Le programme Service public 2012, lancé en 2007 et destiné à réformer la fonction publique, se poursuit en 2009. A ce titre, les décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques présidé par le président de la République sont en cours de mise en œuvre et certaines actions sont déjà achevées.⁸²

Des réformes particulièrement emblématiques ont été réalisées : la création de Pôle Emploi⁸³ le 1^{er} janvier 2009 permettra de renforcer l'efficacité des politiques de l'emploi, tout en diminuant leur coût. La fusion de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique au sein de la nouvelle Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), composée de 130 000 agents, en avril 2008, a considérablement facilité les démarches des contribuables, tout en améliorant la performance et l'efficacité des services de l'État. Le service France domaine, créé en janvier 2007 et rattaché par la suite à la DGFIP, contribue quant à

⁸² Voir le deuxième rapport d'étape RGPP du 13 mai 2009 :

http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/user_upload/RE2_RGPP_130509.pdf

⁸³ Voir la section « Réformer le Service public de l'emploi ».

lui à redynamiser la politique immobilière de l'État.

Le projet de loi "mobilité et parcours professionnels dans la fonction publique", qui vise à assouplir et moderniser les règles de mobilité des fonctionnaires au sein de la fonction publique a été adopté le 23 juillet 2009.

Les principaux chantiers en cours

La RGPP couvre un nombre important de chantiers, parmi lesquels :

- Le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, qui a été lancé le 1er janvier 2009. Cette réforme renforcera l'efficacité des forces de sécurité et permettra de dégager des économies substantielles par la mutualisation des fonctions de soutien.
- Le redéploiement des forces de défense sur le territoire national : 11 bases de défenses expérimentales ont été créées en janvier 2009. A terme, les 471 unités militaires existantes seront remplacées par 90 bases de défense interarmées.
- la réforme de la carte judiciaire, qui a d'ores et déjà permis le regroupement de 62 Conseils des prud'hommes, 55 Tribunaux de commerce et 6 Tribunaux d'instance.
- Au niveau déconcentré, la réduction du nombre des services de l'État à l'échelon régional et départemental d'ici 2011.

Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux se poursuit : le nombre total d'emplois supprimés par le budget 2009 est fixé à 30.627 équivalents temps plein, soit 44 % des départs à la retraite prévus, contre 22 791 pour l'année 2008⁸⁴.

La deuxième phase de la RGPP

La démarche de révision générale des politiques publiques doit s'engager dans un nouveau cycle de réformes, qui devra permettre de poursuivre l'effort de modernisation entrepris par la première vague de mesures RGPP et accompagner la construction du prochain budget triennal 2011-2013.

1.3. Maîtriser les dépenses de sécurité sociale, répondre aux besoins nouveaux

Introduction à rédiger en septembre

Une efficience accrue des dépenses de santé

[A rédiger en septembre : La loi portant réforme de l'hôpital, et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, annoncée dans le PNR de 2008, a été promulguée le 21 juillet 2009. Elle permettra notamment d'améliorer l'organisation des soins avec la mise en place des agences régionales de santé et donnera aux établissements de santé de nouveaux outils pour poursuivre leurs efforts d'efficience.]

Les efforts de maîtrise des dépenses de santé

La Loi de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) pour 2009 a fixé un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 157,6 milliards d'euros pour 2008 soit une progression de 3,3 % par rapport au niveau de dépenses attendues. L'effort de redressement des comptes de l'assurance maladie se poursuit en 2009, sans affecter le financement des dépenses de santé.

⁸⁴ Site internet dédié à la RGPP : <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>.

[*A actualiser en septembre* : La Commission des Comptes de la Sécurité sociale s'est réunie le 15 juin 2009 pour évaluer le dépassement de l'ONDAM. Le seuil d'alerte, de 1,2 Milliards d'euros, ne sera pas franchi, et un dépassement autour de 400 millions d'euros, moindre à ceux de 2008 et 2007, est anticipé. Le Gouvernement a pris, avec les caisses d'assurance maladie, des mesures immédiates de renforcement de la maîtrise médicalisée des postes de dépenses qui croissent le plus vite et annoncé qu'il entendait respecter l'objectif voté par le Parlement en veillant à une bonne gestion des crédits et des fonds.]

La LFSS pour 2009 a également pris diverses mesures destinées à accroître les recettes et à réduire certaines dépenses. Ainsi, la taxe sur le chiffre d'affaire des organismes complémentaires santé en faveur du fonds Couverture Maladie Universelle (CMU) a été augmentée (elle est désormais de 5,9%) ; le taux k⁸⁵ pour le calcul de la clause de sauvegarde est fixé à 1,4%, et la taxe sur le chiffre d'affaires de l'industrie pharmaceutique est fixée à 1% jusqu'en 2011. La fixation des règles de convergences tarifaires pour les Etablissements d'Hébergement pour les Personnes Agées Dépendantes (EHPAD) dépassant les tarifs plafonds⁸⁶ ; l'exigence d'ententes préalables pour les prestations d'hospitalisation non conformes aux référentiels ; ainsi que l'aggravation des sanctions en cas d'abus ou de fraude à l'assurance maladie, devraient également permettre de limiter rapidement certaines dépenses de sécurité sociale.

Dépendance des personnes âgées et autonomie

Le Gouvernement a présenté le 28 mai 2008 des orientations visant à créer un "cinquième risque" de la protection sociale dédié à la prise en charge de la perte d'autonomie. Ces orientations comprennent quatre objectifs principaux à atteindre à l'horizon 2012 : (i) favoriser le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, (ii) accroître la capacité d'accueil en établissements pour personnes âgées et réduire le reste à charge, (iii) garantir à long terme le financement de la perte d'autonomie et (iv) concevoir une gouvernance adaptée à sa prise en charge.

Pour financer cet effort, l'État s'appuiera sur la solidarité nationale tout en faisant appel à la prévoyance individuelle et collective (assurances, mutuelles, institutions de prévoyance). En outre, la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires permettra de limiter les coûts de la réforme. Le débat doit se poursuivre pour définir les contours précis de cette réforme et ses conditions de financement.

Le système d'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles

L'engagement à renforcer l'efficacité de la politique de prévention des risques professionnels et à améliorer la santé au travail a été inscrit dans la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 (COG) de la branche Accidents du travail et des maladies professionnelles conclue en décembre 2008 entre l'Etat et la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS).

En matière de réparation, la LFSS pour 2009 a également amélioré la prise en charge des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. D'une part, la base de remboursement des dispositifs médicaux a été rehaussée⁸⁷ et un maintien des indemnités journalières a été institué pour les personnes déclarées inaptes. D'autre part, un dispositif a été mis en place afin de prévenir la désinsertion professionnelle en permettant aux victimes en arrêt de travail de suivre une formation.

⁸⁵ Taux de croissance du chiffre d'affaire au-delà duquel les entreprises doivent s'acquitter d'une contribution au bénéfice de l'Assurance Maladie.

⁸⁶ DCE en cours de signature.

⁸⁷ Cf. article 98 de la LFSS pour 2009 et arrêté du 3 février 2009.

La lutte contre la fraude

La politique de lutte contre la fraude se poursuit avec des résultats encourageants. Des avancées importantes ont été obtenues dans cinq directions tant dans le domaine fiscal que social : (i) une meilleure connaissance de la fraude, (ii) des objectifs généralisés à tous les organismes et administrations concernés avec des indicateurs communs, (iii) des outils juridiques renforcés, (iv) des échanges d'informations développés entre les services et, (v) sur le terrain, une meilleure coordination et des pratiques plus homogènes.

Résorber le déficit de l'assurance maladie

[A rédiger en septembre]

2. Rationaliser les prélèvements obligatoires

A l'occasion de la Revue Générale des Prélèvements Obligatoires (RGPO), le Gouvernement avait retenu trois orientations à l'été 2008 : (i) une fiscalité au service d'une économie plus compétitive ; (ii) une fiscalité plus juste ; (iii) une fiscalité au service d'une croissance durable.

Depuis lors, le Gouvernement a engagé des réformes allant dans le sens des trois axes ainsi dégagés et a par ailleurs fait adopter dans la LFPF des règles de gouvernance visant à maîtriser le recours aux dépenses fiscales.

2.1. Une fiscalité au service d'une économie plus compétitive et plus verte

La suppression de l'imposition forfaitaire annuelle

La suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) prévue par la loi de finances pour 2009 est entrée en vigueur : au 1^{er} janvier 2009, l'IFA a été supprimée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 millions d'euros. Il en ira de même en 2010 pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 millions d'euros, et pour toutes les entreprises à partir de janvier 2011.

La réforme de la taxe professionnelle

[Actualisation en Septembre]

La TVA restauration

La baisse de la TVA de 19,6% à 5,5% dans le secteur de la restauration est entrée en vigueur en juillet 2009. Parallèlement, certains allègements de charge dont bénéficiaient les restaurateurs ont été supprimés.

Cette réforme vise notamment à encourager la baisse des prix et augmenter la concurrence, à accroître les embauches et à relever les grilles de salaires dans le secteur. Un comité de suivi de cette mesure a été mis en place pour une durée de trois ans.

La contribution Climat-énergie

Afin de respecter les engagements du « Grenelle de l'environnement », plusieurs mesures fiscales ont été votées lors de la loi de finances pour 2009 : création d'un prêt à taux zéro destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens; renforcement des dispositifs d'accession à la propriété (crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt et prêt à taux zéro) pour les logements neufs à haute performance énergétique; extension du champ d'application du crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement; réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Des études sont également en cours sur l'instauration d'une contribution « climat-

énergie », afin que les comportements de consommation tiennent compte des externalités environnementales qu'ils occasionnent. Les modalités techniques de mise en œuvre de cette contribution et les étapes progressives de son application doivent encore être précisées. Dans cette perspective, les ministères chargés l'écologie et de l'économie ont publié un livre blanc présentant les différentes pistes envisageables et leurs effets macroéconomiques. Une conférence de consensus s'est réunie en juillet pour débattre de ces modalités.

2.2. Une fiscalité plus juste

Le plafonnement des niches fiscales

S'agissant des dépenses fiscales, la loi de finances pour 2009 a institué le plafonnement global des niches fiscales : les déductions, réductions et crédits d'impôt sont dorénavant plafonnés à hauteur de 25 000 € majorés de 10 % du revenu imposable. Ce plafonnement global s'accompagne de l'aménagement spécifique de plusieurs dispositifs de défiscalisation, notamment la révision du dispositif « Malraux » bénéficiant aux propriétaires d'immeubles bâtis situés dans certaines zones protégées ou le recentrage du régime de la location meublée sur la location professionnelle.

La révision des règles de l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation

Par ailleurs, la mise en place du RSA s'est traduite par une révision des règles de taxation à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation afin de mieux récompenser la reprise d'activité. Pour les bénéficiaires de la Prime Pour l'Emploi (PPE) également éligibles au RSA, seul le système le plus favorable des deux est retenu pour effectuer les transferts sociaux.

La modernisation des valeurs locatives

[*Mise à jour en septembre*] Enfin, la modernisation des valeurs locatives servant à l'établissement des impôts directs locaux a été engagée. L'obsolescence des valeurs locatives, dont la dernière révision générale date de plus de quarante ans, se traduit par une décorrélation entre les bases de l'impôt et les données économiques actuelles, ce qui entraîne des situations inéquitables. Les modalités de mise en œuvre de cette réforme sont actuellement en cours d'examen.]

2.3. Des règles de gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales

Afin d'instaurer des règles de gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales, la LPFP encadre le développement des dépenses fiscales et des niches sociales et prévoit une évolution importante des dispositifs en vigueur. Elle conditionne toute nouvelle mesure de réduction, exonération ou abattement d'assiette à une durée limitée et à la suppression d'une mesure existante. Ces nouvelles mesures feront désormais l'objet d'un suivi strict.

L'objectif annuel de coût des dépenses fiscales et des niches sociales

Le Gouvernement doit présenter chaque année, à l'occasion du PLF et du PLFSS, un objectif annuel de coût des dispositifs de dépenses fiscales et des niches sociales et un bilan des créations, modifications et suppressions de l'année. Cet objectif, non contraignant, est l'occasion de susciter un débat autour de ces dispositifs dérogatoires.

La règle de gage

En introduisant une « règle de gage », la loi prévoit un mécanisme d'encadrement du coût des nouveaux dispositifs dérogatoires et des modifications de dispositifs déjà existants. Cette règle prévoit que le coût pour les finances publiques engendré par les créations ou les extensions de dispositifs de dépense fiscale (ou de niche sociale) au cours d'une année soit compensé, sur une période pluriannuelle, par des réductions

ou suppressions de dépenses fiscales existantes (ou d'autres niches sociales) d'un montant équivalent.

Une durée d'application limitée associée à un processus d'évaluation

La durée d'application de toute dépense fiscale ou niche sociale adoptée lors de la période couverte par la loi de programmation est limitée aux quatre années suivant celle de son entrée en vigueur, sauf disposition contraire expresse. Enfin, les niches fiscales ou sociales devront faire l'objet d'une évaluation systématique de leur efficacité et de leur coût. Cette évaluation aura lieu d'ici au 30 juin 2011 pour les niches existantes et dans les trois ans d'entrée en vigueur pour les nouvelles niches.

Le forfait social

Par ailleurs, la loi de financement pour 2009 a créé le "forfait social", contribution de 2 % à la charge des employeurs, applicable à certaines niches sociales (épargne salariale et retraite supplémentaire).

3. Garantir le financement du système de retraite

Comme évoqué dans le PNR 2008-2010, le système de retraites français par répartition, fondé sur un principe de solidarité entre les générations, est aujourd'hui confronté au « choc démographique » que constituent l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge nombreuses. Le vieillissement de la population pose en effet un défi important car il induit un inversement du ratio retraités – actifs sur lequel repose la soutenabilité financière du système par répartition.

A travers différentes mesures, inscrites notamment dans la LFSS pour 2009, le Gouvernement mobilise deux leviers d'action afin de garantir la stabilité du système de retraite: d'une part, les réformes visent à dynamiser l'emploi des seniors, en incitant les assurés à prolonger leur activité au-delà de l'âge légal et en incitant les entreprises à renouveler leur gestion des ressources humaines. D'autre part, des efforts particuliers sont réalisés pour soutenir les ménages retraités percevant des revenus modestes, en relevant le niveau de certaines allocations et pensions de réversion, et en assurant progressivement une plus grande équité des régimes de retraite en vigueur.

3.1. Assurer l'équité entre les régimes de retraite

La réforme des régimes spéciaux

La réforme des régimes spéciaux engagée à l'automne 2007 s'est poursuivie en 2008 avec l'adoption de textes visant à rapprocher les paramètres applicables aux régimes spéciaux de ceux du régime de la fonction publique. Deux décrets adoptés en décembre 2008 ont étendu aux régimes spéciaux les mesures récemment adoptées dans la fonction publique, via notamment le relèvement du taux de surcote (qui renforce les incitations à la prolongation d'activité), la neutralisation des rachats pour le bénéfice des retraites anticipées pour carrière longue, et le report au 1^{er} avril de la date de revalorisation annuelle des pensions.

3.2. Atteindre l'équilibre financier des régimes de retraite

Afin d'atteindre l'équilibre financier du régime général de retraite, l'Etat s'appuie sur deux leviers essentiels : l'incitation des salariés à retarder l'âge de leur départ en retraite et la mobilisation des recettes disponibles dans les autres risques de la sécurité sociale. L'ensemble des mesures présentées dans le PNR 2008-2010 a donc contribué à réaliser des avancées importantes dans ce domaine.

Plusieurs dispositions de la LFSS pour 2009 visent à allonger la durée d'activité des seniors, en incitant les travailleurs à prolonger leur activité au-delà de l'âge légal minimum, et en invitant les entreprises et les administrations à adopter une gestion active des âges et à mieux intégrer les seniors dans leur politique de

gestion des ressources humaines.

L'allongement de la durée de cotisation

L'incitation à l'allongement de la durée d'activité se traduit tout d'abord par la mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance requise pour percevoir une pension à taux plein. Par lettre ministérielle du 7 juillet 2008, le ministre chargé du travail a confirmé l'augmentation progressive de cette durée d'assurance d'un trimestre par an à compter de 2009 et jusqu'en 2012 pour les générations 1949 et suivantes⁸⁸.

Rendre la poursuite d'activité plus intéressante financièrement

Le Gouvernement souhaite favoriser la prolongation d'activité en rendant la surcote plus attractive. La surcote est une majoration de la pension de retraite de base dont bénéficient les assurés qui continuent de travailler après 60 ans ou au-delà de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ainsi, le taux de surcote a été porté de 3% à 5% par an à compter du 1^{er} janvier 2009⁸⁹ ; les règles applicables dans la fonction publique sont à présent harmonisées avec celles du secteur privé et la surcote s'applique depuis avril 2009 au minimum de pension (dit minimum contributif) servi aux assurés des régimes de salariés, d'artisans et de commerçants, ce qui n'était pas le cas auparavant⁹⁰.

La LFSS pour 2009 permet, depuis le 1^{er} janvier 2009, aux retraités âgés d'au moins 65 ans et aux retraités âgés d'au moins 60 ans et ayant une carrière complète, de cumuler sans aucune restriction leur pension avec le revenu d'une activité professionnelle, sous réserve notamment qu'ils aient liquidé toutes leurs pensions auprès des régimes de retraite dont ils relèvent.⁹¹

Supprimer les obstacles à la poursuite de l'activité

Offrant une liberté et une protection supplémentaires aux salariés, l'article 90 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 recule l'âge de la mise à la retraite d'office⁹². Depuis le 1^{er} janvier 2009, la décision du passage de l'activité à la retraite relève du seul choix du salarié, qui décidera avant son 65^{ème} anniversaire, puis chaque année pendant quatre ans, s'il souhaite poursuivre son activité. L'employeur ne pourra le mettre à la retraite d'office. Cet effort pour lever les obstacles à la poursuite d'activité au-delà de l'âge de 60 ans concerne l'ensemble des secteurs d'activité ; néanmoins pour certains domaines tel le secteur de l'aviation civile, des dispositions spécifiques sont prévues par la loi⁹³.

3.3. Assurer la solidarité du système de retraite

Les mesures annoncées dans le PNR 2008–2010 destinées à assurer la solidarité du système de retraite ont donné lieu à l'adoption de dispositions spécifiques dans le cadre de la LFSS pour 2009. Leurs mesures

⁸⁸ http://www.legislation.cnaf.fr/web/recherche/rech_frame_textes.htm

⁸⁹ Décret n° 2008-1509 du 30 décembre 2008 portant diverses dispositions relatives à l'assurance vieillesse.

⁹⁰ Articles 89 – I et II de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁹¹ La circulaire interministérielle n° DSS/3A/2009/45 du 10 février 2009 précise l'application de cette mesure. Des décrets sont en cours d'élaboration pour mettre à jour les dispositions d'application du texte de loi antérieur, en vigueur pour les assurés qui ne remplissent pas les conditions précitées.

⁹² Le décret n° 2008-1515 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de l'article L. 1237-5 du code du travail précise ses conditions d'application.

⁹³ Ainsi les articles 91 et 92 introduisent des dispositions propres applicables aux pilotes et aux personnels commerciaux navigants qui prévoient notamment des reclassements au sol. Des décrets doivent fixer les modalités d'application de ces dispositions.

d'application réglementaires ont été ou sont sur le point d'être adoptées.

Revalorisation de l'ASPA

L'article 73 de la LFSS pour 2009 a autorisé le Gouvernement à augmenter progressivement les montants et les plafonds de ressources de l'Allocation de Solidarité aux Personnes Agées (ASPA), montant minimum de pension de vieillesse accordé sous condition de ressources, entre 2009 et 2012. Cette mesure⁹⁴ qui permet de porter le montant de l'ASPA au-delà du niveau atteint après sa valorisation sur les prix (normalement prévue par la loi) bénéficiera à environ 400 000 personnes.

Réduction des poches de pauvreté dans le monde agricole

Afin de réduire les poches de pauvreté dans le monde agricole, l'article 77 de la LFSS pour 2009 garantit aux assurés du régime des travailleurs non salariés agricoles un montant minimum de retraite, de 639,33 € par mois pour les chefs d'exploitation et les veuves et de 508,03 € par mois pour les conjoints. Les retraités doivent remplir trois conditions : (i) avoir fait valoir la totalité de leurs droits à retraite ; (ii) percevoir des pensions de retraite n'excédant pas un certain seuil, de 750 euros par mois ; (iii) avoir cotisé pendant une durée minimale auprès de ce régime, cette durée permettant de déterminer le montant de la nouvelle prestation.

Cette mesure est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 et montera en charge d'ici 2011.

Relèvement des pensions de réversion

Afin de favoriser une amélioration du niveau de vie des conjoints survivants de salariés, d'artisans, de commerçants, de professions libérales (hors avocats) et d'exploitants agricoles, bénéficiant de pensions de retraite peu élevées, l'article 74 de la LFSS pour 2009 prévoit le versement d'un complément de pension de réversion aux conjoints survivants ayant fait valoir la totalité de leurs droits à retraite et dont le total des pensions de retraite n'excède pas un certain seuil.

La loi⁹⁵ rétablit en outre une condition d'âge pour le bénéfice de la pension de réversion : l'âge d'accès à une pension de réversion est fixé à 55 ans pour les conjoints survivants d'assurés décédés avant le 1^{er} janvier 2009

Les conditions d'application de la mesure de revalorisation des pensions de réversion, applicable à partir du 1^{er} janvier 2010 et qui devrait augmenter de 325 euros par an en moyenne la pension de réversion de 800 000 conjoints survivants, font l'objet de... [A actualiser en septembre: projet de décret.]

⁹⁴ Le décret n° 2009-473 du 28 avril 2009 relatif à la revalorisation du minimum vieillesse met en œuvre cette mesure.

⁹⁵ Le décret n° 2008-1509 du 30 décembre portant diverses dispositions relatives à l'assurance vieillesse fixe les conditions d'application de ces mesures.

PROJET DE CONTRIBUTION FRANÇAISE SUR L'AVENIR DE LA STRATEGIE DE LISBONNE APRES 2010

Pour renforcer le rôle de leader de l'Europe et lui donner les moyens de tenir pleinement son rang au niveau international, il faut **répondre aux défis de la crise** tout en posant les fondements du **modèle de croissance durable** de demain : c'est l'enjeu de la rénovation de la stratégie de Lisbonne post 2010 qui doit articuler croissance économique, renforcement du modèle social européen et préservation de l'environnement.

Les coordinateurs nationaux de la Stratégie de Lisbonne ont initié, le 5 décembre 2008 à Paris puis le 22 avril 2009 à Prague, la réflexion sur les objectifs fondamentaux à poursuivre après 2010 et sur les moyens de renforcer la gouvernance de la Stratégie de Lisbonne.

Dans la continuité de ces réunions et de la contribution préparée avec la République tchèque et la Suède à l'occasion de la réunion de Paris du 5 décembre 2008, la France veut exprimer sa vision d'une Europe forte dans la mondialisation.

Cet effort collectif doit permettre à l'Europe de répondre aux attentes des citoyens qui veulent une Europe forte, moderne et innovante qui les protège face à la crise, leur garantit des emplois de qualité et leur donne les moyens de vivre dignement, de s'épanouir dans leurs métiers et d'en changer facilement s'ils le souhaitent.

Pour réaliser ces objectifs, une implication plus grande des compétences européennes est indispensable. La stratégie de Lisbonne doit inclure des **initiatives communautaires fortes et concrètes**. Il y a en effet un réel besoin d'Europe.

I) Les orientations initiales de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi continuent d'être pertinentes mais doivent être renforcées au regard de son bilan et de la crise économique actuelle

Les défis de la stratégie de Lisbonne, dont les objectifs n'ont que été partiellement atteints, n'ont pas disparu, *a fortiori* dans le contexte de la crise économique, environnementale et sociale actuelle. Comme les conclusions de la présidence du Conseil européen des 19 et 20 mars 2009 l'ont souligné, cette stratégie demeure l'instrument et le cadre approprié d'une sortie de crise.

1.1) Investir mieux et davantage dans le capital humain, la recherche et l'innovation. Cette ambition de la connaissance et de sa valorisation est nécessaire pour affirmer l'avantage **concurrentiel européen**. Dans cette perspective, l'émergence d'universités, de centres de recherche et de **pôles de compétitivité européens** de taille mondiale, basés sur le triangle de la connaissance (recherche, entreprises, formation), est nécessaire pour mieux se positionner dans une économie mondialisée, et contribuer ainsi au développement économique des territoires européens.

L'investissement dans la recherche, le développement et l'innovation est un facteur clef pour maintenir la prospérité et la compétitivité de l'Europe : l'objectif de **3 % du PIB consacré à l'effort de R&D** doit demeurer au centre de nos efforts et de nos priorités.

Un accent fort doit également être mis sur la part prépondérante que doit atteindre l'investissement privé au sein de cet objectif. En outre, il convient de mettre en place de meilleures conditions pour favoriser la participation des entreprises, en particulier des PME, aux programmes cadres de recherche

et développement. Les efforts réalisés dans l'évaluation de l'impact socio-économique de ces programmes doivent être poursuivis.

Il convient de faciliter l'accès au financement communautaire pour les pôles de compétitivité et pour les PME.

Le processus de Ljubljana doit conduire à la **pleine réalisation de l'Espace européen de la recherche**, tel que défini par la « vision 2020 » adoptée par le Conseil de compétitivité en décembre 2008, au travers de l'objectif d'excellence de la recherche européenne, de la cinquième liberté ciblant en particulier la mobilité des chercheurs, ainsi que d'une gouvernance efficace qui doit permettre la coordination des efforts de recherche nationaux au niveau européen, notamment grâce à la programmation conjointe.

Ces programmes conjoints devront être orientés sur les grands défis auxquels l'Europe est confrontée afin de mettre la politique de R&D au service des citoyens, de la société et de l'économie européenne : changement climatique, santé et vieillissement, énergie durable, sécurité et alimentation notamment.

Enfin, il convient **d'accentuer les efforts de formation et de promouvoir une éducation** de qualité pour tous qui permette aux citoyens européens de s'adapter plus facilement aux nouvelles qualifications devenues indispensables dans une économie de plus en plus fondée sur la connaissance.

A ce titre, il est essentiel de développer plus encore la mobilité des jeunes et des enseignants, de renforcer le multilinguisme et d'approfondir la coopération éducative européenne dans les domaines scolaire, professionnel et supérieur.

A cet égard, le programme Jeunesse et le programme d'action dans les domaines de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, qui sont des instruments privilégiés de la mobilité européenne et de la construction d'une Europe de la connaissance et d'un marché européen du travail, doivent continuer à être des vecteurs de la contribution de l'éducation et de la formation aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

1.2) Promouvoir un environnement économique, administratif et financier favorable aux entreprises pour soutenir l'innovation. L'UE doit continuer à renforcer son attractivité en matière de création d'entreprise et de conduite d'une activité entrepreneuriale, de recherche et d'investissement. Les initiatives visant à promouvoir un environnement stable et porteur pour les entreprises sont indispensables à la dynamisation des économies européennes et les efforts **en faveur des petites et moyennes entreprises**, qui créent le plus grand nombre d'emplois, sont primordiaux. Cela passe par une concurrence régulée, l'accès aux financements (notamment par une mobilisation optimale des instruments européens de capital risque) et renforcement du cadre de protection de la propriété intellectuelle, en particulier par la création d'un brevet communautaire et d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets. En outre, une attention particulière doit être portée aux technologies innovantes, notamment à travers l'utilisation de politiques d'achat public dynamique et cohérente, ainsi que par leur diffusion.

1.3) Le marché unique est un atout essentiel pour la compétitivité de l'Europe. Les politiques volontaristes menées pour en assurer le bon fonctionnement et pour **lever les obstacles aux activités économiques transfrontalières** entre États membres doivent être poursuivies. Il est fondamental en particulier de garantir les conditions d'une concurrence équitable à travers l'Union, notamment par une plus grande harmonisation dans le domaine fiscal.

Dans la période actuelle d'intervention publique face à la crise, l'exigence de pleine application des règles de concurrence s'applique tout particulièrement aux plans d'aide aux banques mis en œuvre dans les différents États membres, qui ne doivent pas entraîner de distorsion de concurrence.

En même temps, il convient de tenir compte de la dimension externe du marché intérieur et d'évaluer systématiquement l'impact des mesures communautaires sur la compétitivité des entreprises au niveau international.

II) Passer à un modèle de croissance durable qui place l'Europe au premier rang mondial

2.1) Consolider la place de l'UE en matière de croissance verte.

Il convient **d'entrer pleinement dans un modèle de croissance verte capable de répondre au défi du développement durable, notamment celui du changement climatique**. Cela exige d'anticiper les besoins à venir (recherche, innovation et investissements dans le recrutement et la formation de personnel qualifié), de développer des standards environnementaux élevés et de renforcer la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

a) L'affirmation **d'une stratégie européenne industrielle forte et durable** offrira d'immenses **possibilités pour les entreprises européennes** en termes de développement de **nouveaux produits** et d'accès à de **nouveaux marchés en forte croissance**, et permettra **la création d'un nombre important « d'emplois verts »**. Il s'agit de placer l'Europe à la pointe de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et faiblement consommatrice de ressources et d'énergie, et de mettre l'accent, notamment au travers du **plan européen pour l'innovation**, sur les secteurs d'avenir porteurs de croissance comme : les éco-industries, les technologies de l'information et de la communication, l'agroalimentaire, l'énergie, bâtiments, les biotechnologies, les nanotechnologies, les transports et les technologies spatiales. L'excellence dans ces secteurs sera un atout que les entreprises européennes pourront faire valoir dans la concurrence internationale. A titre d'exemple, une initiative en faveur du véhicule électrique paraît essentielle. D'une manière générale, pour faciliter la sortie rapide de la crise, il est essentiel d'assurer le suivi des **initiatives sectorielles** de la Commission européenne (Cars 21, Electra, stratégie pour l'industrie chimique...) et d'en élargir le champ.

b) Il est nécessaire de continuer à promouvoir une **politique européenne de l'énergie plus intégrée** qui contribue à la lutte contre le changement climatique, garantisse la compétitivité des économies européennes et la disponibilité d'une énergie abordable, et renforce la sécurité d'approvisionnement de l'Union. Dans ce domaine, des mesures incitatives de financements, publics ou privés, en matière de recherche et développement devraient être encouragées. Les mesures de promotion de l'efficacité énergétique, qui contribuent à l'atteinte des objectifs de la politique européenne de l'énergie, sont également à privilégier.

c) La réponse au **défi du changement climatique** passe par la conclusion d'un **accord international** lors de la conférence de fin 2009 à Copenhague. Cet accord doit poser les bases d'une coopération mondiale contribuant à la croissance et au développement durable de tous les pays et comporter des engagements ambitieux, dans le respect du principe des responsabilités communes mais différenciées. L'Union européenne a donné l'exemple avec l'adoption d'un ambitieux paquet climat-énergie cohérent avec les recommandations du Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC). Par ce paquet, l'Union a également reconnu l'importance d'assurer un **terrain de concurrence équitable** pour les secteurs économiques les plus exposés à la concurrence internationale. A la lumière du contenu de l'accord international, elle devra veiller à examiner et prendre les mesures appropriées pour faire face au risque de dumping écologique et éviter les fuites de carbone.

2.2) Tirer les leçons de la crise actuelle en menant une action ambitieuse en matière de régulation financière et en définissant une stratégie d'avenir pour les finances publiques.

a) Comme l'ont fait valoir les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen des 18 et 19 juin, **pour répondre aux défaillances que la crise actuelle a mis en lumière et concourir à prévenir que de nouvelles crises surviennent à l'avenir, une meilleure régulation du système financier, tant en Europe qu'au niveau mondial, doit être défendue**. Le G20 a déjà pris des décisions qu'il faudra mettre pleinement en œuvre. La crise a aussi amplement démontré qu'une plus grande stabilité du système financier européen était nécessaire pour le bon fonctionnement du marché intérieur, *via* une plus grande harmonisation des règles et des pratiques. Cela contribuera au

développement d'un cadre de croissance équilibré et durable pour les entreprises qui évite les excès constatés ces derniers mois

L'Europe doit veiller à la définition de standards prudentiels et comptables qui garantissent la stabilité financière et l'égalité des conditions de concurrence au niveau international. Le système européen de supervision financière doit être refondé pour renforcer le cadre de la surveillance des marchés financiers : la mise en place d'une supervision macroprudentielle permettra de mieux appréhender l'interaction entre la sphère réelle et la sphère financière et d'assurer une surveillance des risques systémiques ; par ailleurs, le renforcement de la supervision microprudentielle sera essentiel pour améliorer la qualité de la surveillance des banques, assurances et marchés financiers et pour renforcer la surveillance des groupes transnationaux. En outre, en matière de régulation des marchés des dérivés de gré à gré (« OTC »), l'Europe doit soutenir la création et l'utilisation de chambres de compensation européennes, dont une située en zone euro, et définir des règles communes de contrôle de ces produits et de supervision des infrastructures de compensation. Enfin, entre autres améliorations de la réglementation financière, les fonds d'investissement alternatifs doivent faire l'objet d'une régulation en Europe ambitieuse qui permette à la fois de protéger les investisseurs et de répondre aux préoccupations de stabilité financière.

b) Il faut définir une stratégie de finances publiques adaptée aux défis auxquels nous serons confrontés en sortie de crise. Il s'agit de concilier le soutien de l'activité à court-terme et la soutenabilité des finances publiques dans un contexte où l'enjeu du vieillissement, qui représente un coût considérable pour l'avenir, est de plus en plus prégnant. Quelques principes simples doivent être retenus. Les mesures de soutien à l'activité doivent être rapides, temporaires et ciblées (« *timely, temporary, targeted* »). Une suppression précipitée de ces mesures de soutien à l'activité serait contre-productive dans la mesure où elle pourrait remettre en cause la reprise. Leur retrait devra se faire de manière coordonnée en fonction de la reprise économique. Enfin, pour garantir un retour rapide à l'équilibre en sortie de crise, il faut poursuivre dès aujourd'hui l'amélioration de la gouvernance budgétaire des Etats, en particulier par le biais de la programmation pluriannuelle des finances publiques, ainsi que les réformes nécessaires à la soutenabilité à long terme de leurs finances publiques, notamment en matière de retraites.

2.3) Développer une politique plus volontariste en matière de cohésion sociale et d'ajustement aux chocs pour renforcer le modèle social européen.

a) La stratégie de Lisbonne a également pour objectif d'assurer la cohésion sociale : le progrès économique doit s'accompagner d'un progrès social sur l'ensemble des territoires européens. Par ailleurs, le modèle social européen, outre sa fonction de solidarité, remplit un rôle de stabilisateur économique et contribue ainsi à amortir les effets de la crise économique.

L'Union européenne doit poursuivre l'objectif d'une amélioration des systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale.

Le **vieillessement de la population** va considérablement peser sur les systèmes de sécurité sociale et de santé des Etats membres, ainsi que sur les finances publiques. Ainsi, un fort taux d'emploi est une condition préalable au financement et à la préservation **du modèle social européen** et constitue une priorité essentielle qui doit être davantage valorisée.

Pour cela, il est nécessaire de promouvoir **un fonctionnement dynamique, équilibré et attractif du marché du travail**, créateur d'emplois nombreux et de qualité. La résilience du marché du travail s'en trouvera davantage renforcée.

Les efforts en matière de flexicurité, c'est-à-dire une plus grande flexibilité tout en sécurisant les parcours professionnels, doivent être poursuivis. Cela suppose notamment l'activation des dépenses sociales, un soutien accru des efforts en matière de formation initiale complété par une politique active de formation tout au long de la vie plus efficace et une mobilité accrue..

b) L'amélioration du fonctionnement du marché du travail passe également par une politique de l'emploi **active et incitative** qui doit également inclure les publics défavorisés, discriminés et les

travailleurs pauvres et prendre en compte le caractère transversal de la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'emploi.

Par ailleurs, les politiques en faveur de la famille doivent permettre aux femmes comme aux hommes de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale.

c) Ces défis supposent également la poursuite des efforts pour mettre en place un système commun permettant une **libre circulation de la main-d'œuvre européenne** et celle issue des pays tiers à l'intérieur de ses frontières. Cette politique peut constituer une réponse aux **besoins actuels et futurs de main-d'œuvre, notamment en termes de qualification**. Après l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, la réflexion sur **l'adaptation de la politique d'immigration** aux défis économiques et sociaux et sur l'insertion dans l'emploi des travailleurs immigrés doit être approfondie.

d) L'Union européenne doit développer son action pour **accompagner les citoyens européens face aux difficultés économiques et sociales** et **faciliter l'adaptation** de toutes les franges de la population aux défis de demain. Des mécanismes d'ajustement solides devraient permettre de changer de métier lorsque cela est nécessaire et **le recours au fonds européen d'ajustement à la mondialisation** qui accompagne les travailleurs des secteurs touchés par la crise économique devrait être accru.

e) Le secteur de **l'économie sociale** devrait être mieux pris en compte au niveau européen, tant pour les emplois qu'il génère que pour son rôle majeur dans les transitions économiques.

2.4) Renforcer la dimension externe de la stratégie de Lisbonne.

a) **Lutter contre les risques de protectionnisme.** La liberté des échanges est fondamentale pour stimuler la croissance, l'emploi et la compétitivité en Europe dans un cadre où sont assurées des conditions égales pour tous les acteurs (*level playing field*). L'accès aux marchés des pays tiers améliore les perspectives des entreprises européennes. A ce titre, la coopération avec **l'Organisation mondiale du commerce (OMC)** doit être renforcée afin de lutter contre les obstacles au commerce des biens et des services, notamment dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics. **L'Europe doit également rester ouverte, dans une perspective de bénéfices réciproques, et promouvoir la loyauté des échanges et la coopération.**

b) **Promouvoir les normes européennes au niveau international.** Les normes exigeantes du marché unique en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de protection des travailleurs et des consommateurs, ainsi qu'en matière juridique (règles de concurrence et droit des contrats notamment) fournissent un **modèle spécifique qui doit servir d'inspiration** au niveau international. Le dialogue doit ainsi par exemple être poursuivi avec l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les politiques de flexicurité développées aux niveaux national et communautaire. De même, les travaux actuels de renforcement de la supervision financière doivent également être largement promus et fortement défendus.

Le renforcement de la coopération en matière réglementaire, la convergence accrue des normes et la reconnaissance mutuelle des règles équivalentes **faciliteront l'accès aux marchés et encourageront la liberté et la loyauté des échanges, la réalisation des objectifs environnementaux et sociaux** (droit du travail en particulier) **ainsi que la coopération**. Ainsi, les entreprises de l'UE pourront plus facilement se positionner dans la concurrence sur les marchés mondiaux.

En outre, cette coopération réglementaire ne peut se faire sans l'implication concrète des Etats membres. **Il conviendrait donc que la Présidence du Conseil puisse être systématiquement associée aux dialogues menés par la Commission.**

c) **Poursuivre le renforcement du dialogue économique entre l'UE et ses principaux partenaires.** Il conviendra d'accorder une attention continue après 2010 à la question du système de gouvernance internationale et à la stabilité de l'environnement financier et macroéconomique global. La coopération économique mondiale sera d'autant plus active que les principes de compétence, efficacité et légitimité seront renforcés.

Ces défis nécessitent encore une amélioration de la coordination des politiques macro-économiques, micro-économiques, des politiques d'emploi et des politiques sociales. **Il est également essentiel de parvenir à une plus grande cohérence des politiques communautaires entre elles, de façon à renforcer la contribution concrète des politiques communautaires à la poursuite des objectifs de la stratégie.** Les interactions entre chaque dimension de la stratégie de Lisbonne devraient être mieux prises en compte dans la définition des politiques communautaires, dès le stade des propositions de la Commission, en complément de la surveillance multilatérale des réformes des Etats membres.

Certains sujets sont particulièrement emblématiques de la nécessité d'une cohérence générale plus forte des politiques communautaires au service de la croissance et de l'emploi. Le traitement des services d'intérêt général, et la question spécifique des services sociaux d'intérêt général au niveau européen, est ainsi abordé par de très nombreux volets de l'action communautaire, en particulier les politiques sociales, la politique de cohésion, les politiques de la concurrence et du marché intérieur, sans qu'apparaisse clairement la cohérence de ces différentes approches.

III) Une gouvernance renouvelée

3.1) Améliorer le suivi et l'évaluation de la stratégie de Lisbonne.

a) **Renforcer la contribution européenne à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.** Le « Programme communautaire de Lisbonne », qui constitue aujourd'hui le **volet communautaire de la stratégie** à côté de plusieurs autres documents de pilotage (dont, par exemple, la révision du marché intérieur), **devrait constituer une véritable programmation concrète et coordonnée** de l'ensemble des politiques pilotées par les différentes Directions générales de la Commission européenne. L'évaluation et le suivi de ce programme communautaire par le Parlement et les Etats membres doivent être renforcés : sur le modèle des rapports de suivi remis par les Etats membres chaque année sur leurs programmes de réformes, la Commission devrait aussi fournir une analyse détaillée de son programme législatif, permettant de mieux comprendre les progrès réalisés et les résultats qu'il reste à accomplir au niveau européen. Cette nouvelle conception de la contribution de la Commission à la réalisation des objectifs de la stratégie serait la source d'une plus grande clarté et d'une meilleure adhésion de la part de l'ensemble des acteurs concernés.

b) **Perfectionner les instruments de la coordination des politiques nationales.** Les **lignes directrices intégrées** devraient davantage refléter les évolutions et les nouveaux défis de la stratégie de Lisbonne.

Par ailleurs, il conviendrait de réfléchir à l'apport que pourrait représenter une logique davantage différenciée : des objectifs prenant en compte l'hétérogénéité et les différences de situation économique pourraient être de nature à donner une vision plus juste des efforts de chaque Etat membre et à renforcer l'appropriation de la Stratégie. En outre, les performances de chaque Etat membre pourraient être évaluées d'un point de vue qualitatif, et non plus seulement quantitatif. Enfin, il serait positif que ces objectifs chiffrés s'attachent à prendre également en compte la pertinence à long terme des politiques de chaque Etat membre.

Pour renforcer leur légitimité et leur efficacité, la Commission devrait fournir une évaluation plus précise et argumentée lors de la préparation des recommandations spécifiques par pays.

En outre, la spécificité de la recommandation propre à la zone euro doit être valorisée.

En plus de la surveillance entre Etats membres, l'ajout d'indicateurs **de comparaison entre l'UE et ses principaux partenaires économiques** serait un moyen de mieux rendre compte des performances européennes à l'échelle mondiale.

3.2) Renforcer l'appropriation des réformes par les États membres, les collectivités locales et l'ensemble des acteurs socio- économiques et environnementaux, y compris les citoyens.

L'association régulière aux discussions des principaux acteurs concernés, tant publics que privés, permet de mieux identifier en amont les contraintes spécifiques et d'améliorer ensuite la mise en place des réformes en Europe. A ce titre, il serait bénéfique que la Commission et les différents Etats membres poursuivent et améliorent cette association en mettant en place un site participatif où chacun des acteurs institutionnels (Comité Economique et Social et Européen, Comité des Régions...) et des parties prenantes, à son propre niveau, pourrait utilement contribuer à l'échange de bonnes pratiques en réponse à des sujets d'importance transversale à l'échelle européenne, par exemple par le biais de contributions.

Par ailleurs, le programme national de réforme pourrait faire l'objet de déclinaisons par régions afin d'améliorer l'appropriation de la stratégie de Lisbonne et la prise en compte de la diversité des territoires.

Des efforts de communication permettant de promouvoir l'adhésion par le **niveau politique et par la société civile doivent être déployés**. En particulier, les délégations de la Commission pourraient renforcer leurs actions d'information et de pédagogie auprès des acteurs concernés dans chaque Etat membre sur l'ensemble des instruments de la stratégie (à titre d'exemples, publication des lignes directrices intégrées mises à jour et des évaluations de la Commission dans le cadre de la préparation des recommandations par pays).

Une meilleure lisibilité faciliterait la compréhension du processus et par là-même sa diffusion. A cette fin, l'identification claire des moyens d'action communautaires est souhaitable. Il convient notamment d'établir une distinction entre les mesures qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union (politique commerciale), de compétences partagées (marché intérieur) ou d'une action de soutien et de coordination (éducation). Cette distinction permettrait d'identifier plus précisément la nature de la valeur ajoutée de l'Union européenne, tout en renforçant la responsabilité de chaque échelon et de chaque acteur.

3.3) Réfléchir aux moyens d'optimiser la gouvernance de la stratégie de Lisbonne.

Le fonctionnement du groupe des coordonnateurs nationaux de la Stratégie de Lisbonne semble pouvoir être amélioré : le **niveau politique des participants n'est pas harmonisé** et la prise en compte de leurs conclusions dans la suite du processus européen est trop faible.

Il conviendrait donc de réfléchir à renforcer l'impact de ce groupe, par exemple en demandant que le coordonnateur national de chaque Etat membre soit, par principe, de niveau ministériel. Le Président de la Commission européenne et le coordonnateur représentant la Présidence du Conseil de l'Union européenne en exercice pourraient transmettre après chaque réunion du groupe un message d'information notamment sur la mise en œuvre de la stratégie et les progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés au Conseil européen afin d'en assurer la pleine implication. En outre, le Conseil européen pourrait faire un point régulier sur les progrès réalisés en matière de compétitivité de croissance et d'emploi en Europe.